دكتور
عبد الهادي علي النجـــار
أستاذ الاقتصاد والمالية العامة
عميد كلية الحقوق الأسبق
جامعة المنصورة

اقتصاديات النشاط الحكومي

دراسة لأدوات المالية العامة من ايرادات عامة
ونفقات عامة وموازنة عامة مع وجهة نظر إسلامية

الطبعة الثالثة
٢٠٠١ ـ ٢٠٠٢م

تقديم

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله والصلاة والسلام على سيدنا رسول الله صلاة دائمة بدوام ملك الله، وعلى آله وصحبه ومن والاه .

وبعد :

فإن الدراسات الماليه تتعدد وتتنوع موضوعاتها ، فهي تتناول القواعد والمبادئ النظريه العامة التي تحكم النشاط المالي للدولة ، فنكون مع علم المالية العامة الذي يغلب على الدراسات التي تدور في فلكه الطابع الاقتصادي ،كما قد تتناول الدراسات المالية الجانب التطبيقي أو التجريبي ، وهو ما يتعلق بالتشريع المالي الذي يعني بالقواعد القانونيه التي تنظم مسائل المالية العامة ، وذلك سواء من ناحية السلطات المختصه بوضع وتنفيذ القواعد الماليه ، أو أسلوب تطبيقها ، أو طرق وإجراءات الطعن في القرارات المالية التي تصدر في مواجهة الأفراد ، وهذه الدراسات يغلب عليها الطابع القانوني .

على أن أهم أجزاء التشريع المالي هو القانون الضريبي الذي يبين كافة ما يتعلق بالضرائب المختلفة التي يخضع لها الأشخاص طبيعين كانوا أو اعتباريين.

ومن ناحية أخرى ، فإن الدراسات المالية قد تأخذ شكل التاريخ أو الإحصاء الماليين اللذين يسترشد بهما في إستنباط قواعد علم المالية العامة ، وفي وضع التشريع المالي .

وتستهدف الدراسة الراهنة الإحاطة بالنوع الأول من الدراسات المالية ، أي بالاقتصاد المالي أو ما نطلق عليه اقتصاديات النشاط الحكومي أو المالية

العامة وذلك من خلال التعرف على الأدوات المالية التي تتحقق بإستخدامها أهداف السياسة الاقتصادية ، حيث تتمثل هذه الأدوات في : النفقات العامة، والإيرادات العامة ، والموازنة العامة للدولة . ولقد حاولت جهدي أن أشير إلى الحديث في هذا الموضوع دون الإخلال بالمبادئ العامة لكي تتحقق الإستفادة من العمل العلمي عبر تطوره ، وفي هذا فإن هذه الدراسات تجد أصولها في طبعة عام ١٩٨٢ بعنوان : « اقتصاديات النشاط الحكومي » من مطبوعات جامعة الكويت ، وفي طبعة عام ١٩٨٨ بعنوان : « مبادئ الاقتصاد المالي » وقد إستبقيت نفس المراجع إلا إذا كان هناك من جديد أشير إليه .

وإذا كان من المتعين أن يأخذ منهج الدراسة ، وأسلوب عرضها ، وضوح الفكرة ، وبساطة التعبير ، على الرغم من أنهما أمران ليس من اليسير دائماً التوفيق بينهما ، إلا أننا سنحرص عليهما معاً في توازن مطلوب ما استطعنا إلى ذلك سبيلا .

والله أسأل التوفيق ، وما توفيقي إلا به ، عليه توكلت وإليه أنيب . .

القاهرة : نوفمبر ٢٠٠١ عبد الهادي علي النجار

مقدمة عامة

يواجه كل مجتمع مشكلة اقتصادية ، يحددها الفكر الاقتصادي في وجود حاجات إنسانية متعددة ومتنوعة من ناحية ، وموارد اقتصادية محدودة من ناحية أخرى ، وللتغلب على هذه المشكلة ، فإن المجتمع يتوافر على إنتاج وتوزيع السلع والخدمات إشباعاً للحاجات الإنسانية ، ومن خلال أسلوب معين للإنتاج يختلف من نظام اقتصادي إلى آخر .

ولإن الحاجات الإنسانية متعددة ، فإن إشباعها يتم في شطر منها عن طريق النشاط الاقتصادي الخاص ، وفي الشطر الآخر منها عن طريق النشاط الاقتصادي العام .

وتسمى الحاجات التي يتم إشباعها عن الطريق الأول الحاجات الفردية أو الحاجات الخاصة Individual Wants ، والحاجات التي يتم إشباعها عن الطريق الثاني بالحاجات الاجتماعية أو الحاجات العامة Collec-tive, Public Wants .

والحاجة شعور بالحرمان يقتضي من صاحبه القضاء على هذا الشعور ، حيث تتحدد الحاجة الإنسانية بالنظر إلى تكوين الشخص الذي يشعر بها طبيعياً وحضارياً ، ولهذا فهي حالة نسبية تختلف باختلاف الظروف البيئية والطبيعية التي يعيش معها صاحب هذه الحاجة ، أي باختلاف الزمان والمكان وما يحيط بهما من نمط للحياة .

وإذا كان السلوك الاقتصادي الخاص في إشباع الحاجة الخاصة يتفق في ظاهره مع السلوك الاقتصادي العام في إشباع الحاجة العامة من حيث العمل على تحقيق أقصى منفعة ممكنة ، فإن لكل سلوك أو نشاط طبيعة خاصة نتيجة لإختلاف القائم بهذا النشاط الاقتصادي مع كل منهما ، وإختلاف مجالات

هذا النشاط والغاية منه ، ذلك أنه إذا كان النشاط الخاص يستهدف تحقيق أقصى ربح ممكن ، فإن النشاط الاقتصادي العام يستهدف إشباع الحاجات الاجتماعية أو العامة .

مفهوم المالية والنشاط المالي :

ينصرف إصطلاح المالية إلى الهيئات التي تقدم المدفوعات النقدية ، والإجراءات التي تحكمها ، فكل ما يتعلق بأنواع المدفوعات النقدية أو الائتمانية يطلق عليها اصطلاح المالية Finance .

أما النشاط الذي يضم هذه المدفوعات مضافاً إليها تداول الأوراق المالية، ووضع المدخرات تحت تصرف المستثمرين ، . . فإنه يسمى بالنشاط المالي .

ولأن هذا النشاط المالي قد تقوم به الدولة أو الحكومة بهدف إشباع الحاجات العامة ، فإنه يسمى بالنشاط المالي للدولة حيث يتمثل أساساً في حصول الحكومة على الموارد التي تغطي بها نفقاتها العامة كوسيلة للقيام بالخدمات العامة التي تشبع بها الحاجات العامة [1].

(١) نعني بالدولة أحد أشكال الوجود الإجتماعي الذي يتمثل في مجموعة من الأفراد التي تعيش حياة دائمة ومستقرة على إقليم معين في ظل تنظيم سياسي يسمح لبعض أفراد الدولة بالتصدي لحكم الآخرين .

أما الحكومة فهي السلطة السياسية التي تجتمع في يدها الوسائل المادية والقانونية التي تمكنها من السيطرة التامة على الإقليم ، دون منازعة من أي سلطة أخرى . وبديهي أن نقر أنه لا توجد الدولة ـ على هذا النحو ـ إلا حيث توجد السلطة السياسية هذه ، وإن كان إنشغالنا في هذه الدراسات ينصرف أساساً إلى الحكومة كسلطة رغم الإرتباط العضوي بين الدولة والحكومة .

ولعله من المفيد أن نشير إلى أن لفظ « دولة » في اللغة العربية من ـ دال يدول ـ يشير إلى معنى التوقيت والزوال يقول تعالى : ﴿ وتلك الأيام نداولها بين الناس ﴾ وبالمقابل فإن اللفظ المقابل في اللغتين الإنجليزية والفرنسية state . état يشير إلى فكرة الحالة =

النشاط المالي للدولة ودورها في الحياة الاقتصادية :

رأينا أن جوهر النشاط المالي للدولة يتمثل في حصولها على الموارد التي تغطي نفقاتها لإشباع الحاجات العامة ، فكأن النشاط المالي لا يقصد لذاته ، وإنما هو وسيلة الدولة لإشباع الحاجات العامة ، ومن هنا وجد التقابل بين نطاق النشاط المالي للدولة ، ونطاق الدور الذي تقوم به في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، فبين النطاقين علاقة تبعية ، كلاهما متغيران ، لكن النشاط المالي للدولة يعتبر تابعاً لظروف البيئة المحيطة به ، ومن ثم فهو دالة أو يتوقف على دور الدولة في مواجهة هذه الظروف سواء كانت داخلية أو خارجية على طريق إشباع الحاجات العامة .

على أن تبعية النشاط المالي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تفرض علينا أن نعرض لتطور هذا الدور بإيجاز سواء في الاقتصاد الرأسمالي أو الاقتصاد الإشتراكي ، أو الاقتصاد المتخلف [1] .

= والإستقرار والدوام .

انظر : دكتور محمد جابر الأنصاري ، تكوين العرب السياسي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ١٩٩٤ .

(١) انظر في ذلك على سبيل المثال :

- دكتور محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المكتب المصري الحديث ، صفحة(٢٠-٤٠) .

- M. Dopp, Studies in the Devlopment of Capitalism, Routledge Kegan, London 1959, pp. (22-25) .

- Z. Madr et H.Rastello, Role de l.Etat Dans la Reglementation de l.economie Capitaliste et Socialiste, Edition de l.institut Universitaire d.Etudes Europeennes du Turin 1969 pp, (146-250).

أولا : دور الدولة في الاقتصاد الرأسمالي (*) :

لعبت الدولة في المراحل الأولى من تطور الاقتصاد الرأسمالي دوراً حيوياً لتركيم رأس المال التجاري ، وإقامة المشروعات الصناعية المختلفة . ففي إنجلترا برز دور الدولة في تحقيق التحول الصناعي عن طريق إقامة الشركات الصناعيه والتجارية ، وحماية المشروعات الداخلية بمنع أو فرض الرسوم الجمركيه على الواردات .

وفي فرنسا إتسع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية في عهد كولبير Colbert من خلال التوسع الصناعي وخاصة في أواخر القرن السابع عشر .

كذلك كان الحال بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية في القرن التاسع عشر حيث قامت الدولة بدور تدخلي ينسب أساساً إلى هاملتون وجيفرسون ويتمثل في إقامة صناعات بنفس سياسة كولبير في فرنسا تقريباً .

وفي ألمانيا الغربية في أواخر القرن التاسع عشر نهجت الدولة نفس السياسة التدخلية في الحياة الاقتصادية وخاصة من خلال تأثير كتابات فردريك ليست الذي عاش تجربة بناء الصناعات الأمريكية .

ومع ذلك فإن تدخل الدولة في المرحلة الأولى من تطور الاقتصاد الرأسمالي لم يبلغ من الإتساع مثل ما بلغه تدخلها في اليابان في الثلث الأخير من القرن التاسع عشر بعد الثورة التي تعرف بثورة الميجي Miji ، حيث قامت الدولة ببناء الصناعات ، ثم شرعت بعد ذلك في بيع المشروعات التي أنشأتها للأفراد الرأسماليين .

وبعد أن تخطى الاقتصاد الرأسمالي هذه المرحلة ، مرحلة تركيم رأس

(*) يقصد بمصطلح الإقتصاد الرأسمالي هنا اقتصاد الدول الرأسمالية المتقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكيه وإنجلترا وفرنسا وألمانيا الاتحادية واليابان والدول الإسكندنافية . . إلخ .

المال التجاري ، وإنشاء الصناعات كمرحلة في التطور الصناعي ، تقلص دور الدولة ، واقتصر على ما سمي في المرحلة التالية « بالدولة الحارسة » ويقتصر دور الدولة الحارسة على تهيئة إطار عام يقوم الأفراد في داخله بممارسة نشاطهم بحرية تكاد تكون كاملة .

وبدهي أن هذا التطور يجد نفسه في بريطانيا قبل غيرها باعتبارها مهد الثورة الصناعية ، وخاصة في كتابات آدم سميث بالنسبة للمجالات التي تتحرك فيها الدولة دون غيرها من المجالات ، حماية للملكية الفردية وإطلاقاً لطاقات الأفراد في عهد الحرية الاقتصادية ، ولهذا ينحسر دور الدولة إلى المجالات الآتية (١) :

١ ـ تدخل الدولة لحماية الأمن الخارجي ، أي حماية المجتمع من أي عدوان خارجي .

٢ ـ تدخل الدولة لتحقيق الإستقرار الداخلي من خلال تقديم خدمات الأمن الداخلي في صورة أجهزة البوليس والقضاء ، ويقرر آدم سميث في ذلك أن هذه الوظيفة جوهرها حماية الملكية الفردية من أي عدوان داخلي عليها .

٣ ـ القيام بالمشروعات التي تمد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية للإنتاج مثل مشروعات الطرق ، والكباري ، وخدمات التعليم ، والثقافة ، والصحة العامة والري . . . إلخ .

ومع اقتصار الدولة أو الحكومة على هذه المجالات المحددة طبقاً لفلسفة الدولة الحارسة ، قل نطاق نشاط الدولة المالي تبعاً لقلة عدد الوظائف التي أصبح يتعين عليها أن تقوم بها ، ومن ثم كان للمالية العامة دور محايد في

---

(١) : أنظر : Adam Smith, An Inquiry Into the Nature and Causes of Wealth of Nations, Methuen and Co, Fourth Edition . London 1925 pp, (186-214).

نظر الفكر المالي ، أي لا يهدف إلا للحصول على الإيرادات لتغطية نفقات هذه المجالات فقط دون أن يكون لها أي غرض اقتصادي أو اجتماعي .

على أنه مع تطور العملية الإنتاجية في الاقتصاد الرأسمالي ، وتعرضه للأزمة الاقتصادية التي بلغت ذروتها مع الكساد الكبير عام ١٩٢٩ ، بدأت الدولة تتدخل بصورة أكبر في الحياة الاقتصادية ، حيث باشرف وظائف اقتصادية جديدة تخرج بها عن نطاق الدور التقليدي في ظل الدولة الحارسة، وعاد بالتالي نطاق النشاط المالي للدولة إلى التوسع من جديد .

والواقع أن الكساد الكبير السالفة الإشارة إليه قد لفت نظر كينز Keynes الذي خرج على فكر المدرسة التقليدية التي كانت تعتقد بأن النظام الرأسمالي الحر قادر علي تحقيق العمالة الكاملة ، وأن أي تقلبات تنعكس في وجود بطالة ، أو عدم إستخدام للموارد ، أو تضخم ، تخرج عن طبيعة النظام ، حيث لا يلبث أن يعود النظام إلى طبيعتة . نقول إن الكساد الكبير لفت نظر كينز الذي قرر بأن مستوى التشغيل يتحدد بمستوى الطلب الكلي الفعلي ، وذلك على فرض أن نوع وكمية العمل ورأس المال ومستوى الفن الإنتاجي . . وغير ذلك من الظروف التي تؤثر على درجة ومستوى العمالة . . . كلها عوامل معطاة Given .

وفي هذا يرى كينز أن الطلب الكلي الفعلي يتكون من : الطلب على السلع والخدمات الإستهلاكية ، والطلب على السلع والخدمات الإنتاجية ، ويتحلل كل من الطلب على السلع والخدمات الإستهلاكية ، والطلب على السلع والخدمات الإنتاجية إلى طلب عام وطلب خاص ، وقد رأينا أنه في ظل الدولة الحارسة كان نطاق النشاط المالي للدولة محدوداً ، ومن ثم كان الطلب العام على كل من السلع والخدمات الإستهلاكية والإنتاجية محدوداً كذلك ..

ويتحدد الطلب على السلع والخدمات الإستهلاكية عند كينز بعاملين : حجم الدخل ، ومجموعة من العوامل النفسية والموضوعية التي أطلق عليها كينز إسم الميل أو الرغبة في الإستهلاك ، هذا الأخير يحدد كيفية توزيع الدخل بين الإستهلاك والإدخار ، فكلما كان حجم الدخل صغيراً ، كلما خصص الفرد كل أو معظم دخله لأغراض الإستهلاك ، أي كلما كان حجم الادخار صغيراً، وكلما كان حجم الدخل كبيراً ، كلما ازداد الإستهلاك ولكن بنسبة أقل ، وإزداد بالتالي الإدخار بنسبة أكبر .

ويميز كينز بين الميل للإستهلاك بالمعنى السابق ، والميل الحدي للإستهلاك، ويعني بالأخير النسبة المخصصة للإستهلاك من الزيادة الحاصلة في الدخل .

أما الطلب على السلع الإنتاجية ، فإنه يتوقف عند كينز على سعر الفائدة Rate of Interest من ناحية ، والكفاءة الحدية لرأس المال Marginal Efficiencey of Capital من ناحية أخرى .

ويتوقف سعر الفائدة على عرض النقود أي كميتها المعروضة وعلى طلب أي تفضيل السيولة Liquidity preference ، فإذا إزدادت كمية النقود مع ثبات الطلب عليها إنخفض سعر الفائدة والعكس صحيح .

وتعني الكفاءة الحدية لرأس المال عند كينز Keqnes سعر الخصم ، الذي إذا طبق على سلسلة من الأرباح المتوقعة طوال حياة أصل إضافي من الأصول الرأسمالية ، يؤدي إلى تساوي القيمة الحاضرة لتلك السلسلة مع ثمن ذلك الأصل الرأسمالي في السوق .

وعلى هذا الأساس ، تعتبر الكفاءة الحدية لرأس المال معياراً لمقدار الربح الصافي الذي يمكن أن يتوقعه رب العمل من طلبه وحدات إضافية من رأس المال لأغراض الإستثمار .

ويتوقف الطلب على السلع الإنتاجية عند كينز على الموازنة بين سعر الفائدة ، والكفاءة الحدية لرأس المال ، فإذا كانت الكفاءة الحدية لرأس المال أعلى من سعر الفائدة أقبل المنتجون على طلب أموال الإستثمار ، أما إذا كان سعر الفائدة أعلى من الكفاءة الحدية لرأس المال أو متساوياً معها ، فإن أصحاب رءوس الأموال يفضلون إقراضها بفائدة بدلاً من الإستثمار .

ونظراً لأنه في حالة الكساد يحجم أصحاب رءوس الأموال عن إستثمارها في العمليات الإنتاجية لعدم تحقق ربح منها ، فإنه لا يبقي إلا زيادة الطلب على السلع الإنتاجية من جانب الدولة كطلب عام ، نحو تحقيق التشغيل الشامل من ناحية، وتحقيق قدر من الإستقرار الاقتصادي والاجتماعي من ناحية أخرى .

ومن الطبيعي أن زيادة الطلب العام على السلع الإنتاجية يقتضي أن يقابله إتساع في نطاق نشاط الدولة المالي ، ومن ثم يزداد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ويطلق عليها ، كما سبق أن رأينا ، الدولة المتدخلة L'Etat Interventionniste .

وعليه فإن النشاط المالي للدولة المتدخلة يستهدف تحقيق معدل مرتفع من الإستهلاك الجاري ، والوفاء بالحاجات العامة ، ودعم النمو الاقتصادي عن طريق التوسع في إقامة المشروعات العامة، والتأثير على توزيع الدخل القومي بين المواطنين بما يقرب بين الطبقات لتحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية ، والقيام بالإستثمارات التي تعجز المشروعات الخاصة عن القيام بها [(١)] .

ومع ذلك فإن الأسلوب الكينزي قد عجز عن تحقيق هذه الأهداف وبخاصة منذ الستينيات ،الأمر الذي برزت معه ضرورة إعداد الخطط الاقتصادية

---

(١) انظر :

Johansen. L. Public Economics, Amesterdam 1971 pp,11-22 .

والمالية اللازمة لإدارة الاقتصاد الرأسمالي من جانب الدولة المتدخلة ، وتبدو هذه الضرورة فيما يلي [(١)] :

١ ـ تعاظم دور الشركات الصناعية :

ذلك أن هذه الشركات أصبحت تضم إستثمارات كبيرة ومتداخلة ، وفي هذا قرر الاقتصادي الأمريكي جالبرث Galbraith أن أكبر خمس شركات صناعية أمريكية تحوز أكثر من ١٢ ٪ من مجموع رأس المال في الصناعة ، وأن أكبر خمسين شركة تحوز ثلث هذا المجموع ، أما ال ٥٠٠ الكبار (أقل من ١ ٪ من مجموع هذه الشركات) فيحوزون أكثر من الثلثين وذلك خلال عام ١٩٦٧ .

ومن هنا لم يعد يسمح هذا النمو في حجم الشركات بإجراء تخطيط لها فقط ، بل ويستلزم تخطيط القطاع الصناعي ككل لأنه لم يعد يتحمل إفلاس شركتين من هذه الشركات العملاقة [(٢)] .

٢ ـ إزدياد درجة تشابك العلاقات الاقتصادية :

وترتبط هذه الظاهرة بنمو وظهور قطاعات ومنتجات جديدة ، وتزايد إعتماد القطاعات بعضها على بعض ، ولكن الإستدلال على ذلك من مقارنة جداول التشابك القطاعي لاقتصاد رأسمالي متقدم بين فترة وأخرى ، الأمر الذي يستلزم ضرورة التخطيط الشامل وبالتالي تدخل الدولة بصورة أكبر .

٣ ـ نمو ملكية الدولة وتزايد نشاطها الإنتاجي :

ففي بداية الستينات ، وصل نصيب الدولة في الثروة القومية إلى

---

(١) انظر : دكتور محمد رضا العدل ، المالية العامة في النظرية والسياسات والتخطيط المالي، مطبعة الإستقلال الكبرى ، ١٩٧٦ صفحه ٢٤ ـ ٢٧ .

(٢) انظر :

Galbraith, J, K..The New Industrial State, Boston ,1967.pp.279 - 300,

١٤,٢٪ في الولايات المتحدة الأمريكية ، ٣٦,٢٪ في فرنسا ، ٢٤,٤٪ في اليابان.

أما نصيب الدولة في التركيم الكلي لرأس المال الثابت ، فقد بلغ خلال عام ١٩٦٦ في إنجلترا ٤٥,٤٪ ، وفي الولايات المتحدة عام ١٩٦٤ نسبة ٢١,٧٪ ، وفي فرنسا عام ١٩٦٦ نسبة ٢١,١٪ ، وفي ألمانيا الإتحادية ٢٨,٣٪، وفي اليابان ٣٣,٣٪ عام ١٩٦٥ .

هذا فضلا عن تعدد أشكال المشروعات من مشروعات تقليدية (البريد والتليفون والتلغراف والمشروعات الأمنية في الداخل والخارج) إلى المشروعات المؤممة التي تدار مباشرة بواسطة الدولة ثم المشروعات التي تحوز الدولة أنصبة معينة من أسهمها ، وأخيراً المشروعات التابعة للبلديات والمحليات .

وترتيباً على ذلك ، فإن المالية العامة تنمو بصورة متزايدة في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم ، ويتمثل هذا النمو في التزايد السريع لمعدلات نمو موازنة الدولة ، وبما تضمه من إيرادات عامة ونفقات عامة تستطيع من خلالها تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية .

تطور دور الدولة في الاقتصاد الرأسمالي :

يطلق على الرأسمالية المعاصرة رأسمالية الثورة العلمية والتكنولوجية ، ورأسمالية الإحتكارات المتخطية للقوميات . إنها الرأسمالية التي تتطلب إستثمارات ضخمة لتشجيع التقدم التكنولوجي ، ومن هنا تتدخل الدولة عن طريق التمويل العام لتساعد المشروعات الخاصة على توفير إنفاقها لخلق الفنون الجديدة والمنتجات الحديثة وتحسين مراكزها في المبادلات الدولية وتسهيل عملياتها في الأسواق الخارجية ولتساعدها أيضاً على تدويل أنشطتها الإنتاجية، وهكذا تضع الدولة برامج تخطيط بعض الأنشطة الاقتصادية من خلال

التعاون المشترك بين الدولة والمشروعات الخاصة [١] .

ويمكن القول بأنه لا توجد دولة رأسمالية بدون قطاع عام مهما كان قدره، ذلك أن الدولة تتدخل إبتداء باعتبارها مصدراً للمبادرة لإعادة توزيع الدخل القومي في محاولة لترشيد عمل آليات السوق .

فهناك نوع من الخدمات العامة ينبغي أن تؤدي - بحسب طبيعتها - عن طريق أجهزة الدولة والسلطات العامة وهي الخدمات التي ترتبط بوجود الدولة ذاته ، فالأمن والدفاع والقضاء والنظام الضريبي . . . إلخ ، لا يتصور أن يتم تقديم خدماتها إلا عن طريق الدولة ومؤسساتها .

هذا وقد ظهرت في الفترة الأخيرة ومنذ نهاية السبعينات وبداية الثمانينات دعوات تقيد دور الدولة في ضوء إستمرار العجز في الموازنة العامة وظهور مدى ضعف كفاءة أجهزة الدولة البيروقراطية ، وكان عدد من الاقتصاديين المحافظين وعلى رأسهم ميلتون فريدمان Milton Friedman قد دافع عن أهمية تقييد دور الحكومة وتزايد الإعتماد على السوق ، وجاءت حكومة تاتشر في إنجلترا أخذا بهذا الإتجاه وبخاصة من خلال التخصيصية Privatization ولم تلبث أن تبعها ريجان في الولايات المتحدة الأمريكية .

وفي خلال التسعينات أصبحت الدعوة إلى الأخذ بالتخصيصية أهم ملامح الإصلاح الاقتصادي حيث دعت إليها المنظمات الدولية للأخذ بها من جانب الدولة النامية ومع ذلك فللدولة دور اقتصادي لا بديل عنه في نظام السوق فضلا عن الوظائف الأساسية التي تقوم بها سواء في توفير الخدمات العامة والبنية الأساسية أو وضع إطار النشاط الاقتصادي أو توفير إطار قانوني

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : فؤاد مرسي ، الرأسمالية تجدد نفسها ، عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والادب ، الكويت رقم ١٢٧ ، مارس ١٩٩٠ صفحة ٦٩٦ وما بعدها .

ونظام قضائي عادل وفعال ، أو في وضع السياسات الاقتصادية العامة النقدية أو المالية أو التجارية أو الصناعية .

وفضلا عن ذلك ، فإن للدولة دوراً رئيساً في ضمان نجاح السوق في أداء دورها ، فهي تضع الشروط المناسبة لذلك الأداء ، وتراقب تنفيذ هذه الشروط وتعيد الأمور إلى نصابها إذا حدث ما يؤدي بخروج السوق عن دورها [١] .

وتجدر الإشارة إلى أنه لا توجد دولة رأسمالية لا تأخذ بالتخطيط في محاولة ترشيد آليات السوق ، وهو تخطيط تأشيري أو توجيهي ومن ثم فهو ليس إلزاميا ، وهو تخطيط جزئي يبدأ من فرضية أساسية هي سلامة الهيكل الاقتصادي وقدرته على تحقيق التوافق بين إحتياجات المجتمع وموارده ، ومهمة الدولة هي إكتشاف الإختناقات والمضاعفات الضارة فحسب حيث تظل المشروعات سيدة قرارها فيما يتعلق بالإنتاج والإستثمار والتسويق .

وفضلا عن ذلك فهو تخطيط إختياري ، ومن ثم لا يتم إلا بإقتناع المنظمين وبالتشاور معهم من أجل رصد حركة السوق بهدف ترشيد آلياتها لمصلحة المشروعات الخاصة .

وفي هذا يمكن القول أن ثمة شكلا متطورا من أشكال تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية في المجتمع الرأسمالي الغرض منه تحقيق الإستخدام الكفء للموارد الاقتصادية وعدم تعرض المنظمين للمخاطر التي يمكن توقعها مع الإحتفاظ لكل كشروع بحريته في صنع قراره .

ثانياً ـ دور الدولة في الاقتصاد الإشتراكي :

بدأت بقيام الثورة البلشفية في الإتحاد السوفيتي عام ١٩١٧ مرحلة جديدة

(١) إنظر : دكتور حازم الببلاوي ، دور الدولة في الإقتصاد ، الهيئة المصرية العامة للكتاب مكتبة الأسرة ، ١٩٩٩ ، صفحة ٤٩ .

من مراحل الدولة الحديثة ، ومعها قامت الدولة الإشتراكية على أساس تملك معظم وسائل الإنتاج ، وتوزيعها بين مختلف الإستخدامات بما يضمن تحقيق التوازن بين الإنتاج والإستهلاك وفقاً لخطة قومية محددة . ويعني ذلك أن الدولة في الاقتصاد الإشتراكي كانت تتدخل تدخلا عضوياً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية حيث تستهدف إحداث تغييرات مستمرة لرفع المستوى المعيشي والثقافي لأفراد المجتمع من خلال إشباع الحاجات الاجتماعية في تطورها المستمر .

وبسبب مسئولية الدولة في الاقتصاد الإشتراكي عن النشاط الاقتصادي في مجموعه ، وممارستها لهذه المسئولية عن طريق التخطيط المركزي الآمر على مستوى الاقتصادي القومي ، فإن ذلك كان يستتبع قيامها بالتخطيط المالي الذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ من نشاط الدولة الاقتصادي والاجتماعي .

وفي هذا أصبح غرض النشاط المالي الأساسي هو تنفيذ الخطة القومية الاقتصادية والاجتماعية ، الأمر الذي اقتضى تغيير دور الموازنة العامة لتصبح جزءاً من الخطة القومية .

أما في المجال الاجتماعي ، فإن الدولة الإشتراكية كانت تلعب دوراً أساسياً في إعادة توزيع الدخول والثروات ، وفي هذا لا يتم السماح بالتركيم النقدي للأفراد إلا في حدود ضيقة .

وعلى هذا الأساس ، فقد كان الهدف الأسمى للاقتصاد الإشتراكي هو تحقيق أقصى إشباع ممكن لحاجات المجتمع ، وهو في ذاته يكفي حافزاً لكل فرد في المجتمع الإشتراكي أن يبذل أقصى طاقاته من أجل مجتمعه .

ومع هذه الآمال العريضة فقد طرأ على الاقتصاد الإشتراكي تحول لم يكن في حسبان الكثيرين ، وفي هذا يقول ميخائيل جورباتشوف [١] :

---

(١) جورباتشوف (ميخائيل) : البرسترويكا ، ترجمة حمدي عبد الجواد ، دار الشروق الطبعة الأولى ، ١٩٨٨ صفحة : [illegible] وما بعدها .

« منذ النصف الأخير من السبعينات ـ بدأت البلاد الإشتراكية تفقد قوة إندفاعها وتكرر الإخفاق الإقتصادي بدرجة أكبر وبدأت الصعوبات تتراكم ، والمشاكل التي لا تجد حلا تتضاعف . .في الوقت الذي أتاحت فيه الثورة العلمية و التكنولوجية آفاقاً جديدة للتقدم الاقتصادي والاجتماعي . . . » .

« وعند تحليل الوضع ، اكتشفنا في البداية تباطؤا في النمو الاقتصادي ، ففي الخمسة عشر عاماً الأخيرة تدهورت معدلات نمو الدخل القومي لأكثر من النصف وبحلول بداية الثمانينات إنخفضت إلى مستوى قريب من الركود الاقتصادي ، وبدأت تتسع الفجوة في كفاءة الإنتاج وجودة المنتجات والتطور العلمي والتكنولوجي » .

ويعترف جورباتشوف كذلك بأن إنعدام الحوافز الفردية أدى إلى نتائج في غير صالح الاقتصاد القومي حيث يقول « بدأ المجال الاجتماعي يتخلف عن المحاولات الأخرى ، وعجزنا . . عن أن نستخدم على الوجه الأكمل قدرة الإشتراكية على تلبية الأحتياجات العديدة في الإسكان والعمل والنقل والصحة والتعليم . . » . وقد اعترف جورباتشوف بذلك قبل أن ينفرط الاتحاد السوفيتي إلى جمهوريات متفرقة .

ولهذا فقد لوحظ ـ على الساحة العالمية ـ أنه مع إنتقال العالم من الثمانينات إلى التسعينات فإن اقتصاديات النظام الإشتراكي في الاتحاد السوفيتي السابق وتوابعه في أوربا الشرقية قد تحولت إلى الرأسمالية .

ثالثاً ـ دور الدولة في الاقتصاد المتخلف :

تكمن المشكلة التي تواجه الاقتصاد المتخلف في ضرورة تغيير الهيكل الاقتصادي والاجتماعي من خلال أسلوب للإنتاج يهدف ويحقق مستوى معيشي أفضل للطبقات العريضة من السكان ، ذلك أن الفجوة بين الدول المتخلفة تزداد تعقيداً ما لم يتم الإسراع من جانبها في التوصل إلى الهيكل

الاقتصادي المراد الوصول إليه لمواجهة تلك المشكلة .

ومع إلحاح عملية التغيير هذه ، فإن الظروف الدولية قد تسهم في تخفيف حدة المشكلة عن طريق الحصول على بعض المعونات أو القروض أو الإستثمارات الأجنبية ، إلا أنه من المتيقن أن هذه المصادر لا يمكن ولا يجب أن تكون بديلا عن الموارد المحلية خاصة وأن الموارد الأجنبية تكون مشروطة غالباً بشروط ليست في صالح الاقتصاد القومي سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي .

وعلى هذا الأساس يبرز دور الدولة في الدول المتخلفة من خلال ترشيد الإستهلاك العام والخاص ، وتعظيم الفائض الاقتصادي ، وتعبئته للإستثمار طبقاً للأولويات المطلوبة اقتصادياً واجتماعياً (١) .

ومؤدى ذلك أن نشاط الدولة المالي في الدول المتخلفة ، يرتبط بإرادتها الجادة في تنمية اقتصادها ، وفي هذا فإنها سوف تحكم نفقاتها العامة ، حجماً وإتجاهاً ، كما ستحرص على تعبئة فائضها الاقتصادي خاصة من خلال السياسة المالية ومحورها السياسة الضريبية وسياسة القروض . . وهذه وتلك من صلب موضوعات المالية العامة ونشاط الدولة المالي .

والواقع أن نشاط الدولة المالي يبرز في الدول المتخلفة أساساً في مجالات ثلاثة هي : القطاع العام ، توجيه النشاط الاقتصادي ، الموازنة العامة (٢) .

(١) يقصد بالفائض الإقتصادي الفعلي أنه في مرحلة معينة من مراحل تطور إنتاجية العمل، يستطيع المجتمع أن ينتج في خلال الفترة الإنتاجية كمية من الناتج الصافي تزيد على ما يعد إستهلاكا ضرورياً للمنتجين المباشرين .

انظر في تفصيلات هذه الفكرة للكاتب : الفائض الإقتصادي الفعلي ودور الضريبة في تعبئته بالاقتصاد المصري ، المكتب المصري الحديث ، ١٩٧٤ .

(٢) انظر : دكتور محمد رضا العدل ، المرجع السابق ، صفحة ٣٠ وما بعدها .

فأما عن القطاع العام ، فإنه يتمثل في قيام الدولة بممارسة بعض أوجه النشاط المباشر في بعض مجالات الإنتاج المادي والخدمات سواء عن طريق التأميم أو الملكية المختلطة أو الإستثمارات الحكومية أو بعضها مع البعض الآخر .

ومع أن القطاع العام يوجد في الدول الرأسمالية ، إلا أن نطاقه بها محدود ، لأن الأصل هو الملكية الخاصة بهذه الدول ، ولذلك فهو يرتكز أساساً بها على الملكية المختلطة ، أما في الدول النامية ، فإن القطاع العام يستند إلى دور الدولة في دفع عملية التنمية من خلال الإستثمارات العامة ، ولهذا يتسع نطاق النشاط المالي للدولة بهذه الدول ، إذ يكاد ينعقد الإجماع على أنه لا تنمية بهذه الدول بدون قطاع عام .

وأما بالنسبة لتوجيه النشاط الاقتصادي ، فإن الدول المتخلفة تقوم بإعداد الخطط وتحاول تنفيذها ، ويتسع مجال التوجيه الاقتصادي من خلال السياسة المالية والاقتصادية ، والتدخل المباشر بمنح الإمتيازات والتراخيص وتسويق المحاصيل ، والإشراف على مشروعات القطاع الخاص .

وأخيراً فإن الموازنة العامة تلعب دوراً بارزاً في النشاط الاقتصادي حيث تزداد نسبتها إلى الدخل القومي من سنة إلى الأخرى في الدول المتخلفة ، الأمر الذي يعني أن جزءاً كبيراً متزايداً من هذا الدخل يعاد توزيعه من خلال هذه الموازنة .

وعليه فإن دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المتخلفة يبدو متنامياً ومتنوعاً ، ومع ذلك فإن هناك إعتبارات تدفع إلى هذا النمو والتنوع ومنها ما يلي :

١ ـ ضرورة الهياكل الأساسية للاقتصاد القومي أو ما يسمى برأس المال الاجتماعي Social Overhead Capital مثل السدود ومحطات الطاقة

وطرق المواصلات والجسور ... إلخ ، ومن البديهي أن نقرر تزايد نفقات إنشاء هذه المشروعات الأمر الذي يجعل القيام بها على عاتق الدولة حتى في الدول الرأسمالية المتقدمة[1] .

٢ ـ تتطلب عملية تنمية الاقتصاد المتخلف التعبئة الكاملة لكل الموارد الاقتصادية في الدولة ، والدولة هي القادرة على ذلك أساساً ، وفي هذا إتساع لنشاط الدولة في المجالات المختلفة للاقتصاد القومي .

٣ ـ تزايد النفقات العامة من خلال ضرورة تحقيق مستويات معينة من الإستهلاك العام مثل الخدمات الصحية والثقافية ، وذلك مسايرة لنمط الإستهلاك على المستوى الدولي وفي هذا يزداد أيضاً نشاط الدولة المالي .

٤ ـ ضرورة سيطرة الدولة على مواردها القومية ، وسيادتها في رسم برامجها إستهداء بمصالحها ، أي مصالح الفئات العريضة من مجتمعها .

ومع كل هذه الإعتبارات نجد أن نشاط الدولة المالي في الدول المتخلفة يتزايد بإستمرار ، حيث تقود الدولة عملية التغيير كعملية شاملة ، ويكون إتساع النشاط المالي إذن الأداة الرئيسية للتحول الاقتصادي والاجتماعي .

وبالرغم من نقص التمويل ، فإن القطاع العام قام في كثير من البلاد بعمليات التصنيع وإنشاء شبكة البنية الأساسية وتوفير الخدمات الاجتماعية

---

(١) يترتب على قيام الدولة بمثل هذه المشروعات تحقيق ما يسمى بالوفورات الخارجية للمشروعات الأخرى ، ذلك أن النشاط الاقتصادي والاجتماعي الذي يتولد بمناسبة إنشاء وقيام هذه المشروعات يزيد من إنتاجية المشروعات الأخرى دون أن تتحمل هذه أي نفقة أو تعويض لمشروعات رأس المالي الإجتماعي مقابل الزيادة في إنتاجية تلك المشروعات الأخرى .

انظر في تفصيل ذلك :

David N. Hyman. The Economice of Govemental Activity, Holt, R. and Winston, U.S.A, pp.43 - 57.

كالصحة والتعليم ، وتمكن من خلال برنامج للأولويات من توزيع الموارد التمويلية المحدودة .

وتبرز أهمية القطاع العام في الدول المتخلفة على أساس أن هذه الدول تعاني من غياب فئة المنظمين القادرة على المبادرة في إنشاء المشروعات التنموية وبخاصة الصناعية نتيجة تخلف نظم التعليم والتبعية الاقتصادية التي جعلت منها أسواقا للمنتجات الصناعية الأجنبية ومصدرا للخامات التعدينية والزراعية.

ومع ذلك فقد ظهرت الدعوة إلى إعادة النظر في دور الدولة في الحياة الاقتصادية ، ذلك أن الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة في الاقتصاديات الرأسمالية يخضع بين الحين والآخر إلى نوع من إعادة التقييم حيث يتسم بالتوسع تارة ، وبالإنكماش تارة أخرى ، ذلك أن الاقتصاد الرأسمالي في شقه المتقدم لم يكن في يوم من الأيام اقتصاداً فردياً أي خاصاً خالصا تقتصر ممارسة النشاط الاقتصادي فيه على الوحدات الاقتصادية المملوكة للأفراد فقط، فقد كانت الدولة طوال مراحل التطور شخصية اقتصادية مشاركة تمارس مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية ، فمن الناحية التاريخية هناك العديد من التجارب التي أوضحت عدم قدرة آليات السوق بمفردها ودون تدخل الدولة على تجنب الأزمة الاقتصادية أو تحقيق التوازن في أسواق السلع والعمل والمال وكمثال على ذلك أزمة ١٩٢٩ الانكماشية وكذلك أزمة الاقتصاد الرأسمالي المعاصر من حيث البطالة والتضخم والركود التضخمي وأزمة السيولة والمديونية وتلوث البيئية . .ولهذا كان تدخل الدولة عملية ضرورية لإعادة التوازن وتصحيح الإختلالات أو تحقيق بعض العلاجات المؤقتة [1] .

(١) انظر : دكتور مصطفى رشدي شيحه ، الاقتصاد العام للرفاهية ، دار المعرفه الجامعيه صفحة (٣٣٧ ـ ٣٣٨) .

ولأن الاقتصاد المصري اقتصاد رأسمالي متخلف ، فقد إنعكس عليه إعادة النظر في دور الدولة في الحياة الاقتصادية، وهو ما يعرف أساساً بالتخصيصية أو الخصخصة .

الخصخصة أو التخصيصية في مصر :

منذ أن نشأ النظام الرأسمالي وهو يسعى إلى العالمية ، وقد إستخدم النظام الرأسمالي آليات كثيرة لتحقيق هذه العالمية منها : الإستعمار ، الشركات دولية النشاط ، والمساعدات الاقتصادية والعقوبات والمنظمات الدولية والتعليم ونشر الثقافة . .إلخ .

ومع ذلك فإن ما حدث منذ نهاية الثمانينات وبداية التسعينات ، وهو ما يطلق عليه عولمة يختلف عما كان يسمى عالمية على إعتبار أن العولمة ليست سوى سعي نظام السوق لأن يفرض نفسه على العالم في ظل إنعدام هامش المناورة أمام الدول المتخلفة بعد إنهيار الإتحاد السوفيتي ، وإنجاز الثورة العلمية والتكنولوجية ، وتقوية دور المنظمات الدولية ، وتحرير التجارة الدولية ، وإنشاء منظمة التجارة الدولية .

وإذا كانت مرحلة الحرب الباردة قد فرضت على الاقتصاد المصري دافعاً يتسم بهيمنة المشروعات الحكومية وإرتفاع معدل الحماية وضعف الصادرات السلعية والإرتفاع المتواصل للواردات ، فقد خلف ذلك إختلالات شديدة في الموازين مع العالم الخارجي انتهت بأزمة مديونية خارجية ، ومن ثم إنخفض معدل النمو الاقتصادي إلى ٩,١٪ عام ٩٢/ ١٩٩٣ وهو معدل يقل عن معدل الزيادة في السكان مع ظهور البطالة السافرة كأثر لنقص معدل التشغيل.

وفضلا عن ذلك فقد تحقق جهاز مشوه للأثمان سواء للسلع أو للنقود بسبب التدخل الحكومي ، كما أن الاستثمارات العامة إتسمت بعدم الكفاءة

وبخاصة وأنها وجدت تحت مظلة الإحتكار وخلف أسوار الحماية [١].

من هنا فقد وجد أن أنسب أسلوب عملي لتتحول هذه المشروعات الحكومية قليلة الكفاءة إلى مشروعات أكثر كفاءة هو نقلها إلى الإدارة الخاصة من خلال نقل الملكية أو الإدارة أو التأجير أي خصخصتها ، ومن هنا كان برنامج الخصخصة أحد أهم عناصر الإصلاح الاقتصادي المصري .

دوافع الخصخصة في النموذج المصري :

يمكن ردّ دوافع الخصخصة عموماً إلى ثلاث مجموعات أساسية :

دوافع سياسية وأيديولوجية ، دوافع مالية ، ودوافع اقتصادية ، ونعرض بإختصار لهذه الدوافع بالنسبة للاقتصاد المصري [٢] .

أولاً : الدوافع السياسية :

سعت مصر إلى جدولة ديونها الخارجية ومدفوعات الفائدة المستحقة في السنة المالية ٨٥/ ١٩٨٦ ، كما سعت إلى طلب قرض من صندوق النقد الدولي ، إلا أن طلبها قوبل بالرفض من جانب الولايات المتحدة والصندوق حيث أصرّا على أن طلب مصر لهذه التسهيلات لابد أن يكون مشروطاً بإدخال إصلاحات اقتصادية تتضمن توحيد سعر الصرف وتخفيض الإستثمار الحكومي، تبني نظام تسعير واقعي ، وإصلاح نظام الدعم الذي تقدمه الدولة [٣] .

وكان رد الفعل الأولي للحكومة المصرية هو رفض هذه الضغوط ، ومع

---

(١) انظر: دكتور مختار خطاب ، تحديات العولمة والخصخصة ، ورقة مقدمة إلى مؤتمر تحديات العولمة والخصخصة وإستراتيجيات المواجهة ، القاهرة في ٣ / ٦ / ١٩٩٨ .

(٢) انظر في تفصيل ذلك : دكتور أحمد يوسف الشحات ، الخصخصة والكفاءة الاقتصادية ، دار النيل للطباعة والنشر ٢٠٠١ ، صفحة ١٧ وما بعدها .

(٣):

European Year Book (1988) "A World Survey " Vol : p.949.

ذلك بدأت الحكومة المصرية في تنفيذ بعض هذه التوصيات في مايو ١٩٨٧ ، ففي أول مايو تم رفع أسعار الطاقة المحلية بنسب تتراوح ما بين ٦٠ - ٨٥٪، وهو ما يعني تخفيض الدعم ، كما سمحت الحكومة بإرتفاع الأسعار ، وبدأت في وضع سياسة لتوحيد سعر الصرف ، ولم يكد ينتصف شهر مايو ١٩٨٧ حتى وافق الصندوق على أن يقدم لمصر قرضاً قيمته ٣٢٥ مليون دولار، كما سهل لها إعادة جدولة ديونها على عشر سنوات فيما بعد . ومن ناحية ثانية ، قام البنك الدولي بصياغة وتنفيذ برامج إصلاحية جديدة مع الحكومة المصرية تتعلق بالسياسات الاقتصادية الكلية ، والمشروعات العامة والقطاع المالي والبيئة التنافسية في قطاع الصناعة ، والخصخصة ، وإفساح مجال أوسع للقطاع الخاص .

كما تضمنت ميزانية وكالة التنمية الدولية عن السنة المالية ١٩٨٩ مخططاً تمهيديا لمشروع الخصخصة المزمع تطبيقه في مصر والتركيز على تحرير الاقتصاد المصري من خلال إدخال مفاهيم السوق وآلياته .

ثانيا : الدوافع المالية :

من أهم الدوافع لدى الحكومات لتبني سياسات الخصخصة الإعتقاد في تأثيرها الإيجابي على المالية العامة ، فقد كان ضعف الأداء المالي للمشروعات العامة والعبث المالي الكبير الذي تلقي به على الميزانيات العامة في كثير من الدول دافعاً أساسياً خلف تبني هذه السياسات ، وفي هذا فإن علاج أزمة المالية العامة لا يمكن أن يكون في جانب الإيرادات الأساسية (الضرائب) ، فمعدلاتها مرتفعة وتتجاوز المقدرة التكليفية للأفراد كما أن زيادتها قد تؤثر سلبياً على هيكل الإنتاج والتوزيع ، وقد تعصف بالمستقبل السياسي لكثير من الحكومات ، ولهذا لا يبقى إلا جانب النفقات تحتاج إلى ترشيدها في مرحلة أولى ، وتخفيضها في مرحلة ثانية ، وإعادة توزيعها بينها وبين القطاع الخاص في مرحلة ثانية .

ثالثاً : الدوافع الاقتصادية :

من أهم الدوافع التي سيقت لتبرير سياسات الخصخصة تحسين كفاءة أداء المشروعات بعد تحويلها إلى الملكية الخاصة ، وتوسيع قاعدة الملكية ، وإعادة توزيع الدخل والثروة لصالح الملاك الجدد للأصول التي تم تحويلها إلى الملكية الخاصة .

ورغم أننا لسنا في مجال عرض تفصيلي وتقويمي لهذه الدوافع ، إلا أنه يمكن القول أن كثيراً من الحكومات تبنت العديد من هذه الدوافع التي تدور حول ضرب النفوذ السياسي لنقابات العمال والإستجابة للضغوط الخارجية .

النظام المالي والسياسة المالية :

رأينا أن النشاط المالي للدولة يعتبر متغيراً تابعاً لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وقد عرضنا لتطور هذا الدور سواء في الاقتصاد الرأسمالي أو الاقتصاد الإشتراكي ، أو الاقتصاد المتخلف .

ويبقى أن نتعرف على النظام المالي الذي يعتبر إطاراً لدراسة الاقتصاد المالي أو لأقتصاديات النشاط الحكومي أو المالية العامة .

ويمكن أن نعرف النظام المالي للدولة بأنه مجموعة المؤسسات والعلاقات التي تمارس الدولة من خلالها نشاطها المالي ، وينظر إلى هذا النظام من ثلاث زوايا مختلفة [(١)] :

(أ) زاوية المؤسسات : حيث يقصد بالنظام المالي مجموعة المؤسسات والأجهزة التي تمارس النشاط المالي للدولة وتنظيمه ، وذلك مثل وزارة المالية والإدارات التابعة لها كإدارة الموازنة العامة ، والمؤسسات الاقراضية والإئتمانية

---

(١) انظر : دكتور محمد رضا العدل ، المرجع السابق ، صفحة ٤٣ وما بعدها .
وقارن : دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، بالقاهرة ١٩٧٩ صفحة ٢٠ وما بعدها .

والجهاز الضريبي . . . إلخ .

(ب) زاوية العلاقات : ويعني النظام المالي معها مجموعة النظم والقواعد التي تحكم : إعداد الموازنة العامة ، وإعتمادها ، وتنفيذها ، ومراقبتها ، فضلا عن تعبئة الإيرادات العامة من ضرائب ورسوم وغيرها ، وإستخدام هذه الإيرادات العامة في تغطية النفقات العامة اللازمة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والإجتماعية، وتكوين القروض بمختلف أنواعها، وخدمة هذه القروض .

(جـ) زاوية الوظيفة : ويقصد بالنظام المالي معها مجموعة الوظائف المختلفة التي تدخل ضمن أداء هذا النظام العام بأجزائه المتعددة من إنفاق عام إستثماري ، وإنفاق عام إستهلاكي ، والإيرادات بأنواعها المختلفة من ضرائب ورسوم وثمن عام ، وإيرادات المؤسسات والشركات العامة ، والقروض العامة .

وهنا يبدو النظام المالي ممثلا في شكل أرصدة مالية تتكون للدولة حيث تنفقها بهدف إشباع الحاجات العامة .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن النظام المالي لا يقوم في فراغ ، بل إنه يتحقق داخل نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي معين ، ومن ثم فلا بد وأن يكون إنعكاساً للنظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يتعايش معه ، وأداة هامة من أدوات تحقيق هذا النظام .

وترتيباً على ذلك ، فإن النظام المالي لا يعدو أن يكون جزءاً من النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ، ومن ثم يختلف النظام المالي من بلد إلى آخر على نحو ما رأينا عند دراستنا لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصادات المختلفة .

وفي هذا يتمثل هدف النظام المالي في الاقتصاد الراسمالي فيما يلي :

١ ـ المحافظة على الإستقرار الاقتصادي ، خاصة وأن من طبيعة هذا النظام أنه يتعرض لبعض الأزمات .

٢ ـ عدالة توزيع الدخل القومي بهدف تقليل الضغوط التي يتعرض لها النظام الرأسمالي بسبب التناقضات والتفاوت الحاد في نمط توزيع الدخل به.

٣ ـ التخصيص الكفء للموارد لتقليل تبديد الموارد الاقتصادية .

٤ ـ دعم النمو الذاتي بهذا النظام لتأمينه في مواجهة التحديات التي تواجهه .

وتهدف هذه الأغراض جميعها إلى تحقيق ما يعرف بالرفاهة الاقتصادية Economic Welfare ، وهذا هو وجه التكامل بينها. ومع هذا فقد يتحقق التعارض بين هذه الأهداف ، فقد يتحقق هذا التعارض بين العدالة الاجتماعية مثلا ، والتنمية الاقتصادية أو التوازن الاقتصادي ، كما قد يقع التعارض بين أحد هذين الهدفين ونمط توزيع الدخل القومي بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة . وفي هذه الحالات يكون على السياسة المالية أن تقدم هدفاً على هدف في ضوء تحقيق أكبر رفاهة اقتصادية ممكنة ، وهو ما يدخل في دراسة السياسة المالية .

علم المالية العامة أو اقتصاديات النشاط الحكومي :

إرتبطت نشأة علم المالية العامة بظهور طريقة الإنتاج الرأسمالية عندما سيطر رأس المال التجاري على دائرة الإنتاج في مرحلة التحول الصناعي بعد الثورة الصناعية ، ولهذا كان لتمركز السلطة السياسية وبالتالي ظهور الدولة القوية ـ إبتداء من القرن السادس عشر ـ أثره في زيادة نطاق نشاط الدولة المالي . ونمو الدراسات التي تتعلق بهذا النشاط .

ولأن هدف النشاط المالي للدولة يتمثل في إشباع الحاجات العامة ، فإن مجموع الحاجات العامة يكون محوراً للنشاط المالي للدولة ..

على أنه لإشباع الحاجات العامة ، فإنه يتعين أداء بعض الخدمات لإشباع هذه الحاجات . ولأداء بعض الخدمات ، فإن ذلك يستلزم الحصول على بعض الموارد . ويعني ذلك أنه لإشباع الحاجات العامة لابد وأن تقوم الحكومة بإجراء إنفاق عام ، ولا يمكن تحقيق إنفاق عام إلا من خلال الحصول على إيراد يغطي هذا الإنفاق .

ولا يفهم من ذلك أن الدولة تنفرد من خلال نشاطها المالي بإشباع الحاجات العامة ، بل قد يشاركها في ذلك النشاط المالي الخاص الذي يقوم به الأفراد ، فمثلا لا يمنع قيام الدولة بواجباتها مثل الدفاع والأمن الداخلي والتعليم والوقاية الصحية ، من أن يتولى النشاط المالي الخاص ، بعض نواحي إنتاج السلع والخدمات اللازمة لأداء هذه الواجبات .

والواقع أن لفظ المالية العامة Public Fianance قد ينصرف في ظاهره إلى نشاط الدولة المالي من خلال حصولها على الإيرادات المختلفة ، وبالرغم من أن هذا الجانب يدخل ضمن دراسة المالية العامة ، إلا أن هذا المفهوم يمثل وجهاً واحداً للمشكلة ، ذلك أن دراسة المالية العامة تنصرف إلى الإيرادت العامة ، والنفقات العامة ـ ومقابلة هذه بتلك من خلال الموازنة العامة ـ كنشاطين متلازمين للحكومة ، وهي دراسة نظرية للنشاط المالي الحكومي حيث يتم بحث الأوجه الاقتصادية والإجتماعية للقرارات المتعلقة بأدوات المالية العامة من : نفقات وإيرادات عامة ولذلك يسميها بعض الكتاب أحياناً باقتصاديات النشاط الحكومي The Economics of Govermental Activity أو اقتصاديات المالية العامة The Economics of Public Finance أو الاقتصاد العام Public Economy أو الاقتصاد المالي .

وتبعاً لتغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وبالتالي تغير حجم ونطاق النشاط المالي الذي يعتبر موضوعاً لدراسة المالية العامة ، تغير مفهوم علم المالية العامة ، ففي إطار الدولة الحارسة ، انصرف مفهوم علم

المالية العامة إلى دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة التي يلزم الحصول عليها لتغطية هذه النفقات ، ذلك أن الإيرادات العامة تجد سبب وجودها وحدودها في النفقات العامة ، والنفقات العامة العادية على وجه التحديد .

على أنه بعد أن تدخلت الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، لم يعد غرض المالية العامة مجرد تغطية النفقات العامة العادية من خلال الإيرادات العامة العادية التي تخصص لها ، وإنما أصبح هذا الغرض أكثر إتساعاً ليشمل إلى جانب المجالات التقليدية التي تباشر الدولة معها نشاطها المالي ، تحقيق الإستقرار الاقتصادي والاجتماعي ، وإستغلال الموارد القومية على التفصيل السالفة الإشارة إليه .

وبدهي أن نشير إلى أن تغطية نفقات المجالات المستحدثة على أثر تدخل الدولة، تتطلب الحصول على إيرادات أكبر مما يلزم لتغطية النفقات التقليدية.

تعريف علم المالية العامة :

وعلى ضوء هذا التطور يمكن أن نعرف علم المالية العامة ، بأنه العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة ، وتوجيههما بغرض تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وفي ذلك لم تعد الإيرادات مرتبطة بحجم النفقات ، إذ ليس هدفها تغطية هذه النفقات ، وإنما يمكن أن يكون لها أهداف أخرى مثل : تكوين إحتياطي لمواجهة أعباء غير متوقعة ، أو محاربة التضخم ، أو إعادة توزيع الثروة بين الطبقات ، أو إستغلال الإستثمارات المعطلة أو الموارد غير المستغلة . . .إلخ .

خطة الدراسة :

تثير دراسة المالية العامة أو اقتصاديات النشاط الحكومي مشكلات تختلف بإختلاف أسلوب الإنتاج وأهدافه في كل من الإقتصادات الرأسمالية في شقيها المتقدم والمتخلف على السواء.

ولعل إعتبارات الوقت تفرض أن يقتصر عرض أدوات المالية العامة من نفقات عامة وإيرادات عامة وموزانة عامة بالنسبة للاقتصاد الرأسمالي المتقدم فقط .

وفي نطاق الإشارة إلى القواعد النظرية للنشاط المالي للدولة ، فإننا سنقتصر على القواعد الخاصة بالنشاط المالي للدولة كسلطة مركزية دون أن نتعرض للهيئات المحلية في نشاطها المالي مرجئين ذلك إلى مناسبة أخرى إن شاء الله .

تقسيم :

رأينا أن جوهر النشاط المالي للدولة يتمثل في حصولها على الموارد التي تغطي بها نفقاتها في محاولتها لإشباع الحاجات العامة . ولأن حسن إدارة مالية الدولة يقتضي أن يكون هناك تقابل بين النفقات العامة والإيرادات العامة يؤدي إلى توازنهما في فترة زمنية معينة ، فإن الموازنة بين التقديرات التي تتعلق بالنفقات العامة ، وتلك التي تتعلق بالإيرادات العامة تنشأ بمناسبة تحضير الموازنة حيث توجه هذه وتلك إلى تحقيق الأهداف المطلوبة .

وإذا كان بعض الكتاب يستهلون دراسة الأدوات المالية بالإيرادات العامة أو الموازنة العامة بدلا من النفقات العامة ، فإن الأمر لا يعدو أن يكون في الفكر المالي مجرد إختلاف بينهم في منهج الدراسة لا يغطي على جوهر الموضوع وإن كنا من جانبنا نؤيد البدء بدراسة النفقات العامة تأسيساً على أن النفقات العامة هي وسيلة تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة والتأثير بالتالي على النواحي الاقتصادية والاجتماعية .

ومن الضروري أن نشير في مدخل لدراسة هذه الأدوات إلى المعالم الرئيسية التي ترتبط بالنشاط المالي للدولة مثل : مفهوم الحاجات العامة ،

والفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة ، وأخيراً علاقة المالية العامة كعلم بغيره من العلوم الاجتماعية الأخرى ، خاصة وأنه على أساسها يمكن أن يتحدد نطاق نشاط الدولة المالي .

وسنحرص على أن نضمن الدراسة إشارة موجزة للفكر الإسلامي فيما يتعلق بالنفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة ، خاصة أن هذه الموضوعات جاءت مبعثرة في كتب الفقه والأصول ، كما أن الإشارة إليها تقتضي الإلمام بالإسلام إلماماً يمكن من عرضها .

هذا وسيستبين القارئ أن الإسلام قد سبق كثيراً من المبادئ المالية المعاصرة خاصة وأن هذه المبادئ في الإسلام سبق الأخذ بها وأنها تحقق التوازن الإجتماعي وتضفي قدسية على المال العام .

باب تمهيدي

أساسيات عن نشاط الدولة المالي

توجد في كل دولة بعض الحاجات التي توصف بأنها حاجات عامة تتكفل هذه الدولة بإشباعها ، فما هي هذه الحاجات العامة ؟ وما أسلوب إشباعها ؟

ولأن النشاط المالي الذي تقوم به الدولة يختلف عن النشاط المالي الذي يقوم به الأفراد والهيئات الخاصة بسبب إختلاف الأهداف التي يسعى كل منهما إلى تحقيقها ، فإن المالية العامة تختلف عن المالية الخاصة ، الأمر الذي يدعونا إلى الإشارة إلى السمات التي تميز كلا منها .

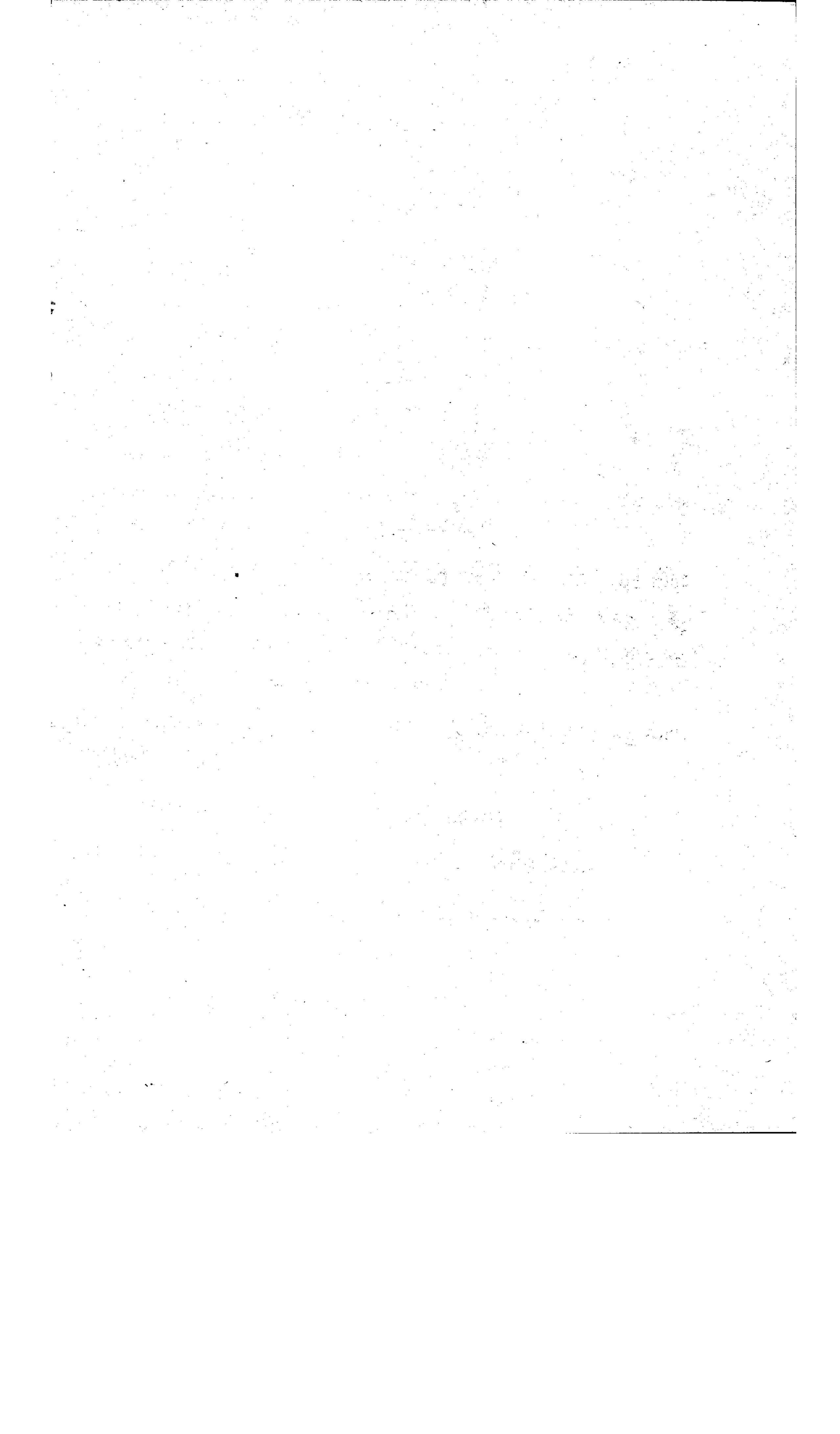
ولأن النشاط المالي كذلك يمثل موضوع علم المالية العامة ، فإن المالية العامة كجزء من كل هو علم الاقتصاد ، تدخل مع - هذا الأخير - في علاقات تأثيرية متبادلة مع العلوم الاجتماعية المختلفة ، ومن ثم بات من الضروري أن نتعرف على أبعاد هذه العلاقات :

ونستطيع أن نشير - على ضوء ذلك - إلى هذه الموضوعات من خلال الفصول الاتية :

الفصل الأول : الحاجات العامة وأسلوب إشباعها .

الفصل الثاني : السمات المميزة للمالية العامة والمالية الخاصة .

الفصل الثالث : علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى .



الفصل الأول

الحاجات العامة وأسلوب إشباعها [١]

رأينا أنه مع تعدد الحاجات الانسانية ، فإن إشباعها يتم في شطر منها عن طريق النشاط الاقتصادي الخاص ، وفي شطر آخر منها عن طريق النشاط الاقتصادي للحكومة ، وتسمى الحاجات التي يتم إشباعها عن الطريق الأول بالحاجات الفردية مثل الحاجة إلى المأكل والملبس، والحاجات التي يتم إشباعها عن الطريق الثاني بالحاجات العامة مثل الحاجة إلى الأمن وإلى قيام العدالة.

وبدهي أن نقرر أن الأصل أن يترك أمر إشباع الحاجات الخاصة إلى النشاط الخاص، أما إشباع الحاجات العامة فيتم عن طريق النشاط الحكومي، ذلك أنه ليس من مصلحة أي فرد في المجتمع أن يسعى بمفرده إلى إشباع الحاجات الأخيرة لأنه لن يستطيع ذلك كلية، أو لن يستطيع إشباعها بصورة مرضية .

ومع ذلك ، فإن هذه القاعدة تتسم بالبساطة ، إذ أن المشكلة تكمن في عملية التنظيم التي تقوم بها الدولة بين نوعي الحاجات الخاصة والعامة ، وليس بإنفراد شخص أو إشتراك جماعة في عملية الإشباع هذه ، ومن هنا يتسع أو يضيق نطاق كل من نوعي هذه الحاجات حسب الوزن النسبي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ولهذا فإن تحديد طبيعة الحاجة هو

---

(١) انظر : دكتور محمود رياض عطيه ، موجز في المالية العامة ، دار المعارف بمصر ١٩٦٩ صفحة ٣ ـ ٨ ، دكتور حامد دراز ، دكتور على عباس عياد ، مبادئ الإقتصاد العام مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ١٩٧٥ صفحة ٣٦٦ ـ ٤١٣ .

- Antonio de viti de Marco, Frist Principles of public Fiuance, London, 1958 pp. 37-41 .

- Richard A. Musgrave, The Theory of Public Finance McGraw Hill Book Co., London, New York 1959 pp. 9 - 15 .

- David Hyman, The Economics of Governmental Activity, op cit pp. 14 - 16 .

الذي يحدد إبتداء نطاق النشاط المالي ، بحيث يزداد هذا النشاط مع الحاجة العامة أو الاجتماعية .

الحاجة العامة ذات طبيعة إجتماعية :

يشعر كل فرد في مجتمعه بالحاجة إلى حماية نفسه وأمواله وعائلته ، كما يشعر بالحاجة إلى الأمن الخارجي ، وإلى الإستقرار الداخلي ، وإلى العدل في الفصل في الخلافات والمنازعات المختلفة .

ولأن هذه الأنواع المختلفة من الحاجات لا تتواجد إلا في مجتمع حيث تهم الأفراد في مجموعهم ، فإنها إستحقت أن تكون حاجات ذات طبيعة إجتماعية لأنها تستمد وجودها من المجتمع ذاته .

ولا تتأثر الحاجات العامة بالطابع الاجتماعي الذي تتولد منه فقط ، وإنما تتأثر بالطابع الاقتصادي أيضاً، إذ هي تتأثر بالأوضاع السائدة في مجتمع معين إجتماعية وإقتصادية، وخاصة درجة تقدم هذا المجتمع ومستواه الحضاري.

الحاجات الاجتماعية والحاجات الجديرة بالإشباع :

يميز بعض الكتاب [(١)] بين الحاجات الاجتماعية Social Wants والحاجات الجديرة بالإشباع أوالمستحقة الإشباع Merit Wants. ويقصدون بالحاجات الاجتماعية تلك الحاجات التي لا يمكن إشباعها إلا بطريقة مشتركة بين المنتفعين ، ومن ثم فالنفع الذي تغله هذه الحاجات نفع عام ، الأمر الذي تكون معه هذه الحاجات غير قابلة للتجزئة Indivisible .

ويترتب على ذلك أن الإستفادة من الخدمات التي تترتب على إشباع الحاجات الاجتماعية لا ترتبط بالسوق ولا تتوقف على دفع ثمن لها ، ومن

---

(١) انظر :

Richard Musgrave, The Theory of public Finance, op. cit pp. 9 - 14

ثم فلا يمكن إستبعاد الذين لا يدفعون ثمن الإنتفاع بهذه الخدمات من خلال ما أسماه Musgrave بمبدأ الإستبعاد Exclusion Principle ، ومن هنا فإن الدولة تنظم وسيلة إشباع هذه الحاجات ، وطريقة تمويلها من الموازنة العامة بعد أن تفرض على المواطنين مساهمة إجبارية لتغطية نفقات إشباع هذه الحاجات .

ولأنه لا يمكن تجزئة النفع العام والمشترك الذي يتمخض عن إشباع الحاجات الاجتماعية ، فإن الكمية الكلية للمنفعة تتاح لكل فرد ليتنفع بها مع الآخرين بالتساوي في المجتمع ، ومع ذلك فقد يختلف تقييم كل فرد للمنفعة التي تعود عليه رغم تساوي الكمية الكلية التي ينتفع بها كل منهم . على أنه إذا كان الإنتفاع بالخدمات العامة ممكناً دون دفع مقابل ، فإنه لن يتقدم أحد طواعية لدفع هذا المقابل ، ومن ثم لا يتم تبادل هذه المنافع في السوق ، ويكون ذلك أمراً غير صالح لإشباع هذه الحاجات ، ويصبح الإنفاق عليها من الموازنة العامة أمراً لا مناص منه .

أما بالنسبة للحاجات الجديرة بالإشباع أو المستحقة الإشباع Merit Wants فإنها تعد أصلا حاجات عامة كذلك ، ومع هذا فهي حاجات يمكن إشباعها عن طريق السوق حيث يمكن أن يستبعد من الإنتفاع بإشباعها من لا يدفع ثمن هذه الخدمات .

ويترتب على مبدأ الإستبعاد هذا بالنسبة للحاجات الجديرة بالإشباع دون الحاجات الاجتماعية إختلافات أهمها أنه إذا كان جميع الأشخاص متساوين في المنفعة التي يحصلون عليها من إشباع الحاجات الاجتماعية رغم إختلاف تقييمهم لها ، فإنه يمكن للقدر الذي ينتفع به بالنسبة للحاجات الجديرة بالإشباع أن يختلف من شخص إلى آخر .

ومن ناحية أخرى ، فإنه قد يرى أن بعض الحاجات الجديرة بالإشباع لها من الأهمية ما يبرر أن تقوم الموازنة العامة بالإنفاق على إشباعها علاوة على

الإشباع الذي يتحقق عن طريق جهاز السوق .

فالحاجة إلى التعليم أو الحاجة إلى العلاج الطبي ، يترتب على إشباعها نفع خاص يعود على الشخصي من التعليم أو العلاج الطبي ، ويمكن تخصيص هذا النفع بين المتفعين ، ويمكن كذلك تطبيق مبدأ الإستبعاد بالنسبة لإمكانية إشباع هذه الحاجة ، فلا ينتفع بالخدمة التعليمية أو العلاج الطبي إلا من يدفع المقابل لهذة الخدمة حيث يتم ذلك من خلال جهاز السوق ، لكن إلى جانب النفع الخاص بالنسبة للحاجات الجديرة بالإشباع يوجد كذلك نفع عام ، فجميع أفراد المجتمع ينتفعون من العملية التعليمية أو العلاج الطبي ، أي بإرتفاع مستوى الثقافة والصحة ، وهذا النفع الأخير لا يمكن تجزئته ، ولا يناسبه جهاز السوق في إشباعه ، ومن ثم يكون الإنفاق العام مكملا لدور السوق في هذا الخصوص .

التفرقة بين الحاجة العامة والحاجة الخاصة :

كانت ولا تزال طبيعة كل من الحاجة العامة والحاجة الخاصة موضع خلاف بين علماء المالية العامة ، وأيا كانت المعايير التي قيلت في ذلك [1] ، فإنها تقصر عن بيان طبيعة كل منها ، خاصة وأنه لا توجد فواصل دقيقة بين كل منهما ، فما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يكون حاجة خاصة تتولى إشباعها الهيئات الخاصة في دولة أخرى . ولهذا تختلف الحاجات العامة من دولة إلى أخرى ، وفي نفس الوقت قد تختلف في الدولة الواحدة من عصر إلى آخر تبعاً لاختلاف فلسفتها وسياستها الاجتماعية والاقتصادية ، الأمر الذي يمكن أن ننتهي معه إلى أن القرار الذي يمكن أن تتخذه الدولة بإشباع حاجة معينة للجماعة هو في الأصل قرار سياسي يتوافق مع فلسفتها السياسية

---

(١) انظر : في هذه المعايير دكتور عادل حشيش ، أصول الفن المالي ، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٤ ، (صفحة ٥٢ ـ ٥٣) .

والاقتصادية [١] .

كيفية إشباع الحاجات العامة :

إذا ماحددت الدولة وفقاً لظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية نطاق النشاط المالي لها وبالتالي نطاق الحاجات العامة ، فإنها تخضع لسيطرتها شطراً من الاقتصاد القومي يطلق عليه القطاع العام Public Sector ويختلف مسلك الدولة إزاء القطاع العام من ناحية والقطاع الخاص من ناحية أخرى ، ذلك أنها تعتمد أساساً على القطاع العام في إشباع الحاجات العامة.

ولا يعني قيام الدولة بإشباع الحاجات العامة أنها تقوم بإنتاج السلع والخدمات التي يتم بها إشباع هذه الحاجات ، بل يكفي أن يتم تمويل إنتاج هذه السلع والخدمات من الإيرادات العامة لنقول إن الدولة تقوم بإشباع الحاجات العامة ، سواء قامت هي بإنتاج السلع التي تشبعها عن طريقها ، أو قامت بتمويل إنتاجها لإشباع الحاجات العامة ، ولعل أبرز الشواهد على ذلك ما هو ملاحظ من أن تكفل الدولة بعبء الدفاع والتعليم والصحة لا يمنع من أن يتولى الأفراد بعض نواحي الإنتاج لأداء هذه الواجبات .

(١) انظر :

Richard A. Mursgrave, The Theory of public Finance. op.cit, pp. (61 - 86).

الفصل الثاني

السمات المميزة للمالية العامة والمالية الخاصة

ينشغل علم المالية العام ـ كما ذكرنا ـ ببحث نشاط الدولة المالي لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، في الوقت الذي تنشغل فيه المالية الخاصة ببحث نشاط الأفراد المالي سواء كانوا أفراداً طبيعين أو إعتباريين ، وقد ترتب على إختلاف طبيعة النشاط المالي العام والنشاط المالي الخاص أن تميزت المالية العامة عن المالية الخاصة في أمور رئيسية ثلاثة تتصل أولاً بالنفقات ، وثانياً بالإيرادات ، وثالثاً بكيفية موازنة النفقات بالإيرادات (١) .

أولا ـ النفقات في المالية العامة والخاصة :

تختلف هذه النفقات في كل من المالية العامة والمالية الخاصة ، فإذا كان الأفراد الطبيعين أو الإعتباريين يستهدفون من نشاطهم تحقيق أقصى ربح ممكن، فإن الدولة تستهدف أساساً تحقيق المصلحة العامة للمجتمع ككل حتى ولو تعارض هذا الهدف مع هدف تحقيق أقصى ربح ممكن .

فقد ترى الدولة القيام بمشروع معين رغم يقينها أن الإيرادات الناتجة منه لن تسمح بتغطية النفقات اللازمة لاقامته ، ومع ذلك فلاعتبارات سياسية أو

(١) انظر : دكتور أحمد جامع ، علم المالية العامة ، مكتبة وهبه ، القاهرة ١٩٦٥ . دكتور حسن عويضة ، المالية العامة (دراسة مقارنة) : دار النهضة العربية بيروت ١٩٨٣ ، صفحة (٣١ ـ ١٥) .

Louis Trotabas. J. M. Cotteret, Finances Publiques. Quatrieme Edition. DalloZ, 1970 : pp. (15 - 17).

- Paul Mariegaudemet, Précis de Finance Publiques, Tome Premier, Editions Montchrestien, 1970. pp. 17 - 19 .

- Hug Dalton. Prineiples of Public, Finance 1954, pp. (12 - 16) .

اقتصادية أو إجتماعية ليس منها تحقيق الربح تقوم بإنشاء هذا المشروع .

ونتيجة لاختلاف الهدف من الإنفاق بين النشاط العام والنشاط الخاص فإنه يختلف معيار الحكم على مدي نجاح السياسة المالية لكل من هذين النشاطين ، فالمبدأ الذي يحكم النشاط الخاص بالطبع هو مبدأ الربحية أي زيادة الأصول عن الخصوم بالنسبة للمشروع ، في حين يحكم النشاط المالي العام مبدأ تحقيق الآثار السياسية والاجتماعية والاقتصادية المرسومة كهدف للنفقات العامة ، وهذه الآثار تختلف بالطبع من دولة إلى أخرى وتبعاً لتطور الظروف الفنية والاجتماعية التي يعيشها كل مجتمع .

وجدير بالتظر أن مبدأ الربحية يمكن أن يطبق أيضاً بالنسبة لبعض مجالات النشاط المالي العام وبالنسبة للمشروعات الانتاجية ذات الطابع الاقتصادي سواء كانت زراعية أو صناعية أو تجارية . ولقياس أثر النفقات العامة في هذا المجال يطبق المعيار الذي يتم على أساسه قياس العائد من النشاط الفردي ، أي عن طريق المقارنة بين النفقات العامة وما يدره المشروع من إيراد نقدي ، بين الأصول والخصوم الخاصة بهذا المشروع .

ثانياً ـ الإيرادات في المالية العامة والمالية الخاصة :

تلجأ الدولة لتدبير إحتياجاتها المالية إلى إستخدام سلطتها في القهر التي تتفرع عن سيادتها لإجبار الأفراد على دفع الضرائب ، ومع أن الدولة تحصل في ذلك على موافقة ممثلي الشعب قبل فرض ضريبة ما إذ لا ضريبة إلا بقانون، فإن المكلف الخاضع للضريبة لا مناص من قيامه بدفع الضريبة جبراً.

أما الأفراد والهيئات الخاصة فيلجأون إلى التعاقد دون الجبر أو الإكراه لتنظيم شئونهم المالية .

ومن ناحية أخرى قد تلجأ الدولة أثناء الحروب مثلا إلى مصادرة بعض السلع أو الممتلكات الخاصة ، أو الإستيلاء عليها جبراً ، وهو ما لا يتم بين

الأفراد بعضهم وبعض ، كما قد يلجأ النشاط الخاص إلى الإحتكار لفرض سلعة على الجمهور .

على أنه لا يوجد ما يمنع الدولة من أن تدخل في علاقات خاصة مع الأفراد لا بصفتها دولة ولكن كشخص خاص وذلك من أجل الحصول على إيراد معين ، وفي ذلك تخضع لنفس أحكام القانون الخاص الذي يساوي بين المتعاملين .

ثالثاً ـ الميزانية في المالية العامة والمالية الخاصة :

يقوم الأفراد إبتداء بتقدير إيراداتهم من دخولهم المختلفة ، ثم يحددون أوجه نفقاتهم في حدود تلك الإيرادات ، ومن ثم تتحقق الموازنة من خلال تبعية النفقات للإيرادات .

أما بالنسبة للدولة ، فإنها تقوم إبتداء بتحديد نفقاتها التي ترى أنها ضرورية لإنتظام وإستمرار مرافقها العامة ، وتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية . ثم تفرض الضرائب بقدر ما يلزم لتغطية هذه النفقات وذلك في حدود المقدرة التكليفية للجماعة ، وإلا غطت العجز في الإيرادات من وسائلها الإستثنائية كالقروض والإصدار النقدي ، وإن كانت سلطتها في ذلك محدودة بحدود الطاقة الإقراضية للجماعة ، وإحتمالات حدوث تضخم ترتفع معه الأثمان ، وتتدهور القيمة الحقيقية للنقد .

ومع وضوح هذه الفروق بين المالية العامة والمالية الخاصة ، فإن أدوات السياسة المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة وميزانية عامة تتداخل إلى حد كبير مع بعضها من ناحية ، ومع النشاط الاقتصادي بشقيه العام والخاص من ناحية أخرى ، وذلك لأن أدوات السياسة المالية تؤثر أيضاً على النشاط الخاص، مثلا ، من خلال تشجيع تركيم رؤوس الأموال، وتقديم التسهيلات المختلفة لتمويل المشروعات الخاصة ، والتأثير في نفقات ودخول المواطنين كما سيتضح عند الحديث بالتفصيل عن النفقات العامة وآثارها المختلفة .

الفصل الثالث

علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى

رأينا أن علم المالية العامة ينشغل بالجوانب المالية للنشاط الاقتصادي العام ولذلك لا تظهر مشاكل هذه الجوانب المالية إلا في جماعة تسيطر عليها دولة ذات سيادة ، ومن هنا ، كانت الظاهرة المالية وثيقة الصلة بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية من إجتماع وسياسة وإقتصاد وقانون ومحاسبة وإحصاء .. وسنشير في هذا المجال إلى طبيعة هذه الصلة بين المالية العامة ومظاهر الحياة الاجتماعية [١] .

أولا ـ المالية العامة وعلم الاجتماع :

تتضح الصلة بين علم المالية العامة وعلم الأجتماع من خلال التأثير المتبادل بينهما وخاصة في مجال الضرائب ، ذلك أن للضرائب كما سنعلم فيما بعد آثاراً إجتماعية علاوة على آثارها الاقتصادية ، فالضريبة التصاعدية مثلا تقلل إلى حد ما من التفاوت بين الدخول والثروات ، والضريبة على إستهلاك بعض السلع كالمواد الكحولية تقلل إلى حد ما من إستهلاكها كذلك، والضريبة على الأراضي الفضاء تشجع على بناء المباكن وهكذا .

ومن ناحية أخرى فإن الدولة قد تقوم بتقديم خدمات تحقيقاً لأغراض إجتماعية من خلال إجراء النفقات التي تهدف إلى زيادة دخول بعض الفئات عن طريق الإعانات الشخصية في حالة البطالة أو العجز عن العمل ، أو المعاشات أو بمناسبة إنجاب الأطفال أو الزواج أو الوفاة أو من خلال تطبيق نظام للتأمين الصحي أو الاجتماعي .

(١) انظر في ذلك المراجع السالف الإشارة إليها وعلى وجه الخصوص :
ـ دكتور أحمد جامع ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢ ـ ٢٣ .
ـ دكتور عادل حشيش ، المرجع السابق ، صفحة ٦٧ ـ ١٠٤ .

وليس من شك في أن تزايد الصلة بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع كما يتضح من أبعاد هذه العلاقة يشير إلى مدى الترابط والتأثير المتبادل بينهما يوماً بعد يوم حتى يمكن القول بأن المالية العامة تمثل إنعكاساً لأي نظام إجتماعي معين .

ثانياً ـ المالية العامة وعلم السياسة :

لا يختلف الوضع بالنسبة لعلاقة المالية العامة بالسياسة عنه بالنسبة لعلم الاجتماع ، ذلك أن علم السياسة يهتم أساساً بدراسة نظم الحكم وعلاقات السلطات العامة ببعضها وعلاقاتها بالأفراد . على أنه إذا كان الإنشغال الأساسي للمالية العامة هو بحث الجوانب المختلفة والإيرادات العامة والموازنة العامة ، فإن بحث هذه الجوانب يتم في إطار السلطات العامة هذه وطبقاً للأوضاع الدستورية والإدارية القائمة في مجتمع معين .

وإذا كانت المالية العامة للدولة تعتبر في الأصل ترجمة للقرارات السياسية التي تتخذها الدولة ، فإن ذلك يفيد العلاقة الوثيقة بين المالية العامة والسياسة حتى لقد قيل بحق إن المالية تقع على الحد الفاصل بين السياسة والاقتصاد [1].

ولقد كانت الأوضاع المالية سبباً رئيسياً في تغيير الأوضاع السياسية من خلال نشوء بعض الثورات أو القلاقل، والتاريخ المصري يشهد بأن القيود التي كانت معها يد المشروع المصري مغلولة في الضرائب على الدخول ، كانت بسبب الإمتيازات الأجنبية التي ألغيت بموجب معاهدة مونترو عام ١٩٣٧ . كما أن فساد الأحوال المالية في عهد إسماعيل إضطر الدولة إلى عقد القروض التي عجزت البلاد عن سدادها ومن ثم كانت سبباً في التدخل الأجنبي ونشوب الثورة العرابية، وإحتلال مصر من جانب بريطانيا عام١٨٨٢ .

(١) انظر :

Hug Dalton, Principles of Public Finance, op . cit p. 1.

ومن ذلك يتضح بجلاء العلاقة الوثيقة بين المالية العامة وعلم السياسة .

ثالثاً المالية العامة وعلم الاقتصاد :

إذا كان النشاط المالي معناه إستخدام بعض موارد الدولة لإشباع الحاجات العامة ، في الوقت الذي ينشغل فيه علم الاقتصاد أساساً بدراسة الظواهر الاقتصادية التي تتعلق بإنتاج واستهلاك وتوزيع السلع والخدمات ، لإشباع الحاجات الإنسانية ، فإن المالية العامة تكون والحال كذلك فرعاً من فروع علم الاقتصاد أساسه نشاط الدولة المالي .

وترتيباً على ذلك يكون علم الاقتصاد مصدراً للمبادئ المنهجية لتحليل النشاط المالي للدولة، حيث تطبق بالنسبة للأخير نفس أساليب البحث العلمي سواء في ذلك أسلوب التحليل المنطقي بالنسبة للطريقة الإستنباطية Deductive Method ، أو الطريق الإستقرائية Inductive Method ، أو أسلوب التحليل الرياضي ، أو أسلوب التحليل الإحصائي .

ونظراً لأن الاقتصاد السياسي ينطبق عليه وصف العلم[1] ، فإن تحليل النشاط المالي للدولة كموضوع للمالية العامة ينطبق عليه أيضاً وصف العلم .

وإذا كان معنى العلم ـ على أرجح الآراء ـ يعني البحث المنظم من خلال أساليب البحث العلمي السالفة الإشارة إليها ، والذي يهدف إلى كشف وتحديد القوانين العامة التي تحكم الظواهر موضوع البحث ، سواء من ناحية العوامل المؤثرة في تلك الظواهر أو من ناحية الآثار التي تترتب عليها ، فإن هذا التعريف يصدق على دراسة المالية العامة شأنه شأن الأصل الذي يحتويها وهو علم الاقتصاد .

والواقع أن الظاهرة المالية لها طبيعة إقتصادية ، ذلك أن الكميات المالية،

(١)أنظر : دكتور محمد دويدار . الإقتصاد السياسي . الطبعة الثانية . الإسكندرية . ١٩٧٥ صفحة ٣٧ ـ ٤٠ .

وهي الإيرادات العامة والنفقات العامة ، ليست إلا كميات إقتصادية ، غاية الأمر أن الكميات الأخيرة تنقسم إلى كميات إقتصادية تخص الأفراد ، وكميات إقتصادية تخص السلطة العامة ، ولا تعدو الكميات المالية أن تكون جزءاً من كل هو الكميات الاقتصادية .

وقد تنبه التقليديون إلى الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية ، ولذلك لم يفرقوا بين ما هو مالي وما هو إقتصادي ، فآدم سميث مثلا قسم مؤلفه ثروة الأمم إلى خمسة كتب ، واختص المالية العامة بالكتاب الأخير منها حيث درس فيه : النفقات العامة ، والقرض العام ، وأطلق ريكاردو على مؤلفه في الاقتصاد « مبادئ الاقتصاد السياسي والضرائب »[1]. وهكذا ، وإن كانوا قد أخضعوا المالية العامة لقواعد المالية الخاصة رغم ما بينهما من إختلافات ، على نحو ما أسلفنا الإشارة إليه .

ومع ذلك فقد فصل التقليديون بين نطاق المالية العامة . ونطاق الاقتصاد. فجعلوا هدف المالية العامة التوازن المالي أي توازن الموازنة ، وهدف الاقتصاد التوازن الاقتصادي ، ومن ثم لم يسلموا بوحدة السياسة المالية والسياسة الاقتصادية ، ويرجع ذلك إلى إعتقادهم بتلقائية التوازن الاقتصادي (التشغيل الشامل للموارد) ، ومن ثم أعفوا السياسة المالية من أن تسأل عن التوازن الاقتصادي ، وقصروا دورها على تحقيق التوازن المالي أي توازن الموازنة ، وهو ما يعرف « بالمالية المحايدة » .

وأمام هذا النقص ، فإن النظرية الحديثة تهدف إلى إدماج النظرية المالية في النظرية الاقتصادية ، والسياسة المالية في السياسة الاقتصادية ، والتوازن المالي في التوازن الاقتصادي ، على أساس أن تصبح السياسة المالية جزءاً من

---

(١) :

Ricardo David, The Principles of Political Economy And Taxation, 1817. Every man,s Library, London T.M. Dant and Sons L.T,D .

السياسة الاقتصادية ومسئولة عن التوازن الاقتصادي العام .

وترتيباً على ذلك يعتبر النظام المالي للدولة إنعكاساً للنظام الاقتصادي أو أسلوب الإنتاج بها ، كما أنه يشكل أداة هامة لتحقيق أغراض هذا النظام الاقتصادي .

وعلى هذا الأساس تتوقف مالية الدولة على الأوضاع الاقتصادية بها ، فحصيلة الإيرادات العامة مثلا، تتوقف على الدخل القومي، فكلما إزداد هذا الدخل تبعاً لتقدم النشاط الاقتصادي، إزدادت إيرادات الدولة من حصيلة الضرائب والرسوم ، كما أن إختلال الميزانية يؤثرعلى الحالة الاقتصادية ، وفضلا عن ذلك فإن التمويل التضخمي كثيراً ما يؤدي إلى إرتفاع الأثمان إتفاعاً تضخمياً .

وأمام هذا الإرتباط الوثيق بين المالية العامة والاقتصاد أصبحت دراسة المشكلات الاقتصادية للمالية العامة هي المهيمنة على علم المالية .

رابعاً ـ المالية وعلم القانون :

يمثل القانون الأداة التنظيمية التي يتخذها المشرع وسيلة لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين ، ولا يخرج الميدان المالي عن هذه الميادين، ومن ثم تأخذ أدوات المالية العامة من نفقات وإيرادات وموازنة شكل القواعد القانونية ، سواء في صورة دستور أو قانون أو لوائح أو أوامر إدارية، الأمر الذي يتعين معه الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها هي وما قد تحيل إليه من قوانين أخرى ضمن القانون العام أو القانون الخاص .

والتشريع المالي الذي يمثل القوانين واللوائح التي تسنها الدولة في وقت معين لتنظيم ماليتها من نفقات وإيرادات وموازنة ، وتشريع للضرائب الذي يمثل في ذات الوقت أهم هذه القوانين أو التشريعات المالية حيث يختص بتنظيم القواعد المتعلقة بفرض الضرائب المختلفة ، وكيفية جبايتها ، والمشاكل

التي قد تثور بشأنها . . .كل هذه القوانين المالية توضح الصلة القوية التي تربط بين علم المالية العامة وعلم القانون .

ومن ناحية أخرى فإن الدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين أن توضع القوانين المالية في حدودها ، فمثلا ينص دستور مصر الدائم الصادر عام ١٩٧١ في المادة ١١٩ منه على أن إنشاء وتعديل الضرائب لا يكون إلا بقانون ، ولا يعفي أحد من أدائها إلا في الأحوال المبينة في القانون .

ويعني ذلك أنه يتعين على القوانين أن تصدر في ظل أحكام الدستور وإلا طعن بعدم دستوريتها وفقدت فاعليتها .

كما أن الموازنة العامة ، وهي تمثل الموازنة بين النفقات العامة والإيرادات العامة ـ أي أن مضمونها مالي بحت ـ تصدر في أغلب دول العالم بقانون تراعى فيه الأصول الدستورية العامة .

خامساً : المالية العامة والمحاسبة والإحصاء :

يتطلب البحث في كثير من موضوعات المالية وخاصة بالنسبة للضرائب الإلمام بالمحاسبة والمراجعة وفنونها ، ومن إستهلاكات وجرد وإحتياطيات . إلخ كما يتطلب إعداد موازنة الدولة وتنفيذها إستخدام النظم المحاسبية الفنية . وكلما إزداد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية كلما إزدادت العلاقة بين المالية العامة والمحاسبة من خلال نشر موازنات المشروعات التي يتم إنشاؤها من جانب الدولة تنفيذاً لسياستها التدخلية .

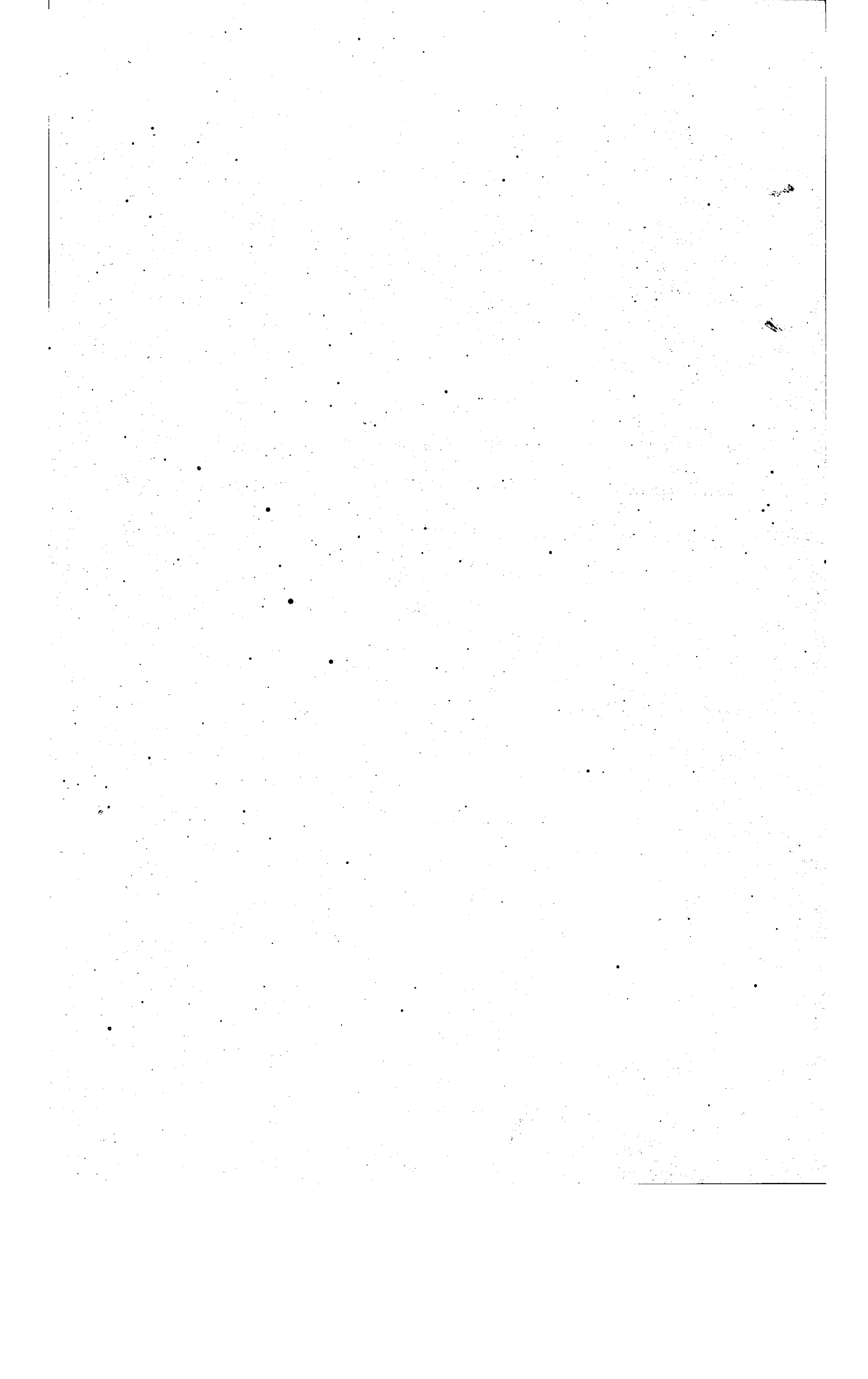
ومن ناحية أخرى يتطلب البحث في علم المالية العامة ورسم السياسة المالية للدولة الإستعانة بالمعلومات الإحصائية عن الدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين الأفراد والطبقات في المجتمع وعدد السكان ونمط الإستهلاك وغير ذلك من البيانات التي تعتبر ضرورية لرسم سياسة مالية

سليمة تحقق أهدافها المحددة من جانب السلطة .

ويتضح من هذا وذاك الإرتباط الوثيق بين علم المالية العامة وكل من علمي المحاسبة والإحصاء ، وطالما أن موضوع هذه العلوم الاجتماعية هو خدمة الإنسان فإنها دون ريب تكون متصلة ببعضها إلى حد كبير سلوكاً وهدفاً ، فضلا عن أنها تتطور مع تطور نمط الحياة وسلوك الإنسان تحقيقاً لنفس الهدف في تطوره عبر حياته .

بذلك نكون انتهينا من الباب التمهيدي الذي تناولنا فيه مفهوم الحاجات العامة التي ينشغل بها علم المالية العامة ، والسمات المميزة للمالية العامة والمالية الخاصة، وأخيراً علاقة المالية العامة كعلم إجتماعي بالعلوم الاجتماعية الأخرى .

ونوالي بعد ذلك عرض النفقات العامة التي تمثل الأداة الأولى من أدوات المالية العامة وذلك في الباب الأول .



الباب الأول

النفقات العامة (١)

تمهيد :

يمكن من خلال دراسة النفقات العامة أن نتعرف على النشاط المالي للدولة ، ذلك أنه قد حدث تطور جوهري بالنسبة لأهداف النفقات العامة تبعاً لتطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية كما رأينا من قبل ، ومن ثم يقال بحق إن نشاط الدولة المالي يعبر عن نفسه عن طريق النفقات العامة .

وإزاء تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في العصر الحديث إزداد إهتمام كتاب المالية العامة بدراسة النفقات العامة وغيرها من أدوات المالية العامة ، فمثلا إهتموا بدراسة وتحليل طبيعة النفقات العامة ، وتقسيماتها ، ونطاقها والآثار الاقتصادية لها ، ومن ثم لم تعد النفقات العامة كما فقط بل

(١) أنظر :دكتور محمود رياض عطية .موجز في في المالية العامة . داو المعارف بمصر ١٩٦٩ .صفحة (٣٧ ـ ١٠٣) ـ دكتور محمد دويدار . دراسات في الإقتصاد المالي . المرجع السابق صفحة (٥٧ ـ ١٥٣) . دكتور عبد المنعم فوزي .دكتور عبد الكريم بركات . دكتور يونس البطريق . دكتور حامد دراز . إقتصاديات المالية العامة منشأة المعارف ، الإسكندرية ١٩٧٠ . ص (٧ـ٤ ٢٠) . دكتور رفعت المحجوب . المالية العامة . دار النهضة العربية . القاهرة ١٩٧٩ ص ٣٥ ـ ١٦٧ ـ دكتور السيد عبد المولى . المالية العامة . دار الفكر العربي ١٩٧٥ صفحة (٥٤ ـ ١٩٠) . دكتور أحمد جامع . علم المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (٣٩ ـ ٨١) .

Maurice Duverger, Finance Publique. Press Universitaires de France 1971, pp. (31 - 80).

- Broehier, H. and Tabatoni, P. Economie Financiere, Collection Themis. P, U, S, Paris, 1963.

- Philipe E, Taylor, Economics of Public Finance, Third Edition . Oxford and I B H Publishing Co , New Delhi, 1970, pp. (48 - 81) .

أصبحت تدرس كذلك كوسيلة لإحداث آثار إقتصادية وإجتماعية مستهدفة .

وتجدر الإشارة إلى النفقات العامة في الفكر الإسلامي كأداة من أدوات المالية العامة الإسلامية .

وعلى ضوء ذلك فإننا نستطيع أن نعالج موضوع النفقات العامة خلال الفصول الآتية :

الفصل الأول : تعريف النفقات العامة .

الفصل الثاني : تقسيمات النفقات العامة .

الفصل الثالث : نطاق النفقات العامة .

الفصل الرابع : الاثار الاقتصادية للنفقات العامة .

الفصل الخامس : النفقات العامة في الفكر الإسلامي .

الفصل الأول

تعريف النفقات العامة

يقصد بالنفقة العامة Public Expenditure, La Depense Publique مبلغ من النقود تقوم الدولة أو السلطات الإدارية المختصة بإنفاقه بهدف إشباع حاجة عامة .

ويتبين من هذا التعريف ضرورة توافر عناصر ثلاثة هي : إنفاق مبلغ نقدي ، صدور هذه النفقة عن شخص معنوي عام ، إستخدام هذه النفقة لتحقيق منفعة عامة ، وذلك حتى يمكن القول بأننا بصدد نفقة عامة .

أولا ـ إنفاق مبلغ من النقود :

فالنفقات تتخذ في العصر الحديث شكل نفقات نقدية لإشباع الحاجات العامة ، سواء تم ذلك من أجل الحصول على سلع وخدمات لتسيير المرافق العامة ، أو لدفع الأجور للعاملين ، أو لشراء السلع الرأسمالية المختلفة اللازمة للعمليات الإنتاجية المختلفة ، أو لمنح المساعدات أو الإعانات المتعددة ، فكل صور النفقات العامة هذه يتعين أن تأخذ أساساً الشكل النقدي حتى نكون أمام نفقة عامة ، ومع ذلك فقد يتم الإنفاق العام في صورة عينية كما هو الحال في السلع التموينية ، أو المنح التي ترسلها دولة إلى دولة أخرى أو سداد بعض أقساط القروض العامة في صورة عينية أو دفع الأجور عيناً . ومن هنا يقرر بعض الكتاب إعتبار النفقة العامة كما قابلا للتقويم النقدي [١] .

ومع ذلك لا يعتبر من قبيل النفقات العامة ما كانت تقوم به الدولة فيما مضى - في سبيل إشباع الحاجات العامة ـ من الحصول على الخدمات

(١) انظر : دكتور محمد عبد المجيد دراز ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ١٩٨١ ، صفحة ٣٩٨ .

والأموال عيناً عن طريق الإستيلاء الجبري أو إلزام بعض الأفراد بالعمل سخرة وبدون أجر .

غير أن ما كانت تقوم به الدولة في الماضي من الحصول على بعض الخدمات في صورة عينية أصبح مع التطور الاقتصادي وإنتشار الأفكار الديمقراطية بمثابة طرق إستثنائية لا يتم اللجوء إليه إلا في بعض الحالات الإستثنائية كالحروب ، حيث تعطي تشريعات الحروب للدولة الحق في الإستيلاء جبراً على ما يلزمها من سلع وخدمات إذا كان هناك مقتضى لذلك، ومن ثم يذهب معظم الكتاب الآن إلى عدم إعتبار النفقات العينية ضمن النفقات العامة [١] .

ومن ناحية أخرى فإن إعتماد الدولة على النفقات في صورة نقدية ييسر قيامها بعملية الرقابة بصورها المختلفة على النفقات العامة ضماناً لحسن إستخدامها بما يحقق أهدافها ، خاصة وأنه من الصعوبة بمكان تحقيق هذه الرقابة إذا كانت هذه النفقات تتم في صورة عينية في ظل الكثير من المشكلات الإدارية والتنظيمية التي تكتنف هذه العملية ، فضلاً عن الإخلال بمبدأ المساواة بين الذين يتم إنفاقها عليهم .

ثانياً ـ صدور النفقة عن شخص معنوي عام :

وقد يكون الشخص المعنوي العام ممثلا في الدولة أو الهيئات المحلية أو المصالح التي تتمتع بشخصية مستقلة . وقد دعا إشتراط صدور النفقة عن شخص معنوي عام بعض الكتاب [٢] إلى التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة معتمدين في هذه التفرقة على معيارين أحدهما قانوني والآخر

(١) انظر : دكتور عاطف صدقي ، مبادئ المالية العامة ، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٧٢ صفحة ٤٥ .

(٢) :

Maurice Duverger Finannce Publique. op. cit, pp,(34-38).

تنظيمي، فلا يعتبر نفقة عامة تلك التي يقوم بها أشخاص خاصة حتى ولو كانت تستهدف هذه النفقة خدمة عامة ، ومن ثم لا تعتبر نفقة عامة تلك التي يتبرع بها أحد الأشخاص لبناء مدرسة .

أما المعيار الوظيفي فيرى نفس الكتاب معه أنه تعتبر نفقة عامة تلك التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية إو بعض الأشخاص الخاصة التي تفوضها الدولة في إستخدام هذه السلطة السيادية .

وبدهي أن هذا الرأي يضيق من دور الدولة في الحياة الاقتصادية وبالتالي في النشاط المالي الذي أخذ يتسع لدرجة يتعين معها أن ينسحب مفهوم الدولة على الهيئات المحلية والمصالح العامة التي سبقت الإشارة إليها ، وهو ما جرى عليه العمل في مصر حيث تشتمل النفقات العامة على النفقات الواردة في الموازنة العامة للدولة ، وإن كانت هذه الموازنة العامة قد تغير هيكلها إبتداء من العام المالي ٦٨ - ١٩٦٩ لتضم موازنات الجهاز الإداري للدولة ، الهيئات العامة ، المؤسسات العامة ، صناديق التمويل الخاصة .

ثالثاً ـ إستخدام النفقة العامة لتحقيق منفعة عامة :

فالغاية من النفقة العامة هي إذاً إشباع الحاجات العامة ، أي تحقيق المنفعة العامة ، ولهذا لا تعتبر نفقة عامة ـ من هذه الزاوية ـ تلك النفقة التي لا تشبع حاجة عامة ولا تحقق نفعاً عاماً ، ويعتبر هذا الشرط نتيجة منطقية لمبدأين هما : أولاً إن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تتولى الدولة إشباعها بذاتها أو بواسطة الأشخاص المعنوية الأخرى نيابة عنها، ففكرة الحاجة العامة والمصالح العامة تنطوي أساساً على فكرة المنفعة العامة وثانياً : مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ، فلا يكفي مثلا لتحقيق هذه المساواة أن تنفق حصيلة الضرائب في تحقيق منافع خاصة لبعض الأفراد أو فئات دون غيرهم لما في ذلك من إخلال بمبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة [illegible] .

وقد تطور مفهوم المنفعة العامة تبعاً لتطور مفهوم الحاجة العامة وذلك على ضوء تطور الفلسفة الاقتصادية والإجتماعية والسياسية في الدولة ، ولهذا إختلف الكتاب حول إيجاد معيار معين لتحقيق منفعة عامة من خلال القيام بنفقة عامة ، ويرجع ذلك إلى صعوبة قياس هذه المنفعة الأمر الذي نرى معه إتباع ذات المعيار بالنسبة للحاجة العامة ، ذلك أن تقرير المنفعة العامة متروك أمره للدولة كمعيار سياسي أكثر منه إقتصادي أو إجتماعي .

على أن إستخدام الدولة كسلطة سياسية لحقها في تقرير نفقة عامة لإشباع حاجة عامة وبالتالي تحقيق منفعة عامة قد يدعوها إلى إساءة إستعمال هذا الحق ، ولهذا فإن السلطة التشريعية لها الحق في رقابة الدولة في ذلك من خلال إعتماد بنود الموازنة العامة ومن ضمنها النفقات العامة ، وكذلك من خلال مساءلة الحكومة عن تنفيذ النفقات العامة جملة وتفصيلا .

الفصل الثاني

تقسيمات النفقات العامة

كان من أثر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تنوع النفقات العامة بسبب تعدد أوجه هذه النفقات ، وقد دفع ذلك كثيراً من واضعي الموازنات العامة ومحضريها إلى الأخذ بتقسيمات وضعية تراعي فيها بعض الإعتبارات الإدارية والوظيفية والموضوعية . كما دفع ذلك أيضاً كثيراً من شراح علم المالية العامة إلى البحث عن أسس إقتصادية يمكن على ضوئها تقسيم النفقات العامة .

ويمكن أن نشير إلى هذين التقسيمين من خلال المبحثين الآتيين :

المبحث الأول : التقسيمات الوضعية للنفقات العامة .

المبحث الثاني : التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة .

المبحث الأول

التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

تستند التقسيمات الوضعية للنفقات العامة إلى الإعتبارات التاريخية والإدارية والوظيفية والموضوعية ، ومن هنا فإنه يمكن إستعراض التقسيم الإداري ثم الموضوعي ثم الوظيفي للنفقات العامة باختصار كما يلي :

١ـ التقسيم الإداري للنفقات العامة :

يرتبط هذا التقسيم بالهيكل الإداري للدولة ، ومن ثم فإنه يمكن أن ينصرف إما إلي القطاع الإداري أو إلى المستوى الإداري للدولة .

فأما عن القطاع الإداري ، فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة وفقاً للوزارات والإدارات والمصالح المختلفة . وأما عن المستوى الإداري للدولة ، فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة إلى :

(أ) إنفاق عام تقوم به الحكومة المركزية كالدفاع والبوليس والتعليم .

(ب) إنفاق محلي تقوم به السلطات المحلية للدولة كالتزويد بالغاز والكهرباء داخل مدن أو مناطق معينة .

وقد كان هذا التقسيم مقبولا عندما كان حجم الإنفاق العام محدوداً حيث كان الهيكل الإداري محدوداً كذلك ، إلا أنه مع تطور هذا الهيكل بتطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية أصبح هذا التقسيم يثير مشكلات متعددة خاصة وأن الجهاز الإداري للدولة يتعرض للتغيرات كل سنة تقريباً في كثير من الدول .

وإزاء هذا النقص، فإن بعض الدول تأخذ إلى جوار هذا التقسيم الإداري بتقسيم النفقات العامة تبعاً لموضوعها، أو بالتقسيم الموضوعي للنفقات العامة.

٢ـ التقسيم الموضوعي للنفقات العامة :

ووفقاً لهذا التقسيم يتم تقسيم النفقات العامة تبعاً لموضوع الإنفاق إلى الأبواب الآتية مثلا : الأجور . المواد والخامات ، والنفقات الإستثمارية، التحويلات .

وقد تنقسم الأجور إلى أجور نقدية ومزايا عينية مثلا . . وهكذا بالنسبة لكل باب .

وعن طريق هذا التقسيم يمكن التعرف على احتياجات الحكومة من الموارد المختلفة ، والتخطيط لهذه الإحتياجات حيث يتم الربط بين النشاط المالي والنشاط الإنتاجي بوجه عام .

٣ـ التقسيم الوظيفي للنفقات العامة :

يعتبر هذا التقسيم من التقسيمات التي واكبت تطور علم المالية العامة ، وينصرف التقسيم الوظيفي إلى النفقات العامة طبقاً لأوجه النشاط التي تقوم بها الدولة وتتمثل أساساً في :

(أ) الإنفاق على تنمية الاقتصاد القومي .

(ب) الإنفاق على الخدمات العامة الاجتماعية والثقافية .

(جـ) الإنفاق على الدفاع والأمن .

(د) الإنفاق على جهاز الدولة .

(هـ) الإنفاق على فوائد الدين العام والإعانات الحكومية التي لم يرد ذكرها في التقسيمات السابقة .

ويمكن أن تنقسم المجموعة الأولى إلى أقسام مثل :

١ ـ النفقات الإستثمارية الثابتة والنفقات الجارية في المجال الإنتاجي .

٢ ـ نفقات التشغيل .

٣ ـ نفقات البحث العلمي الذي يخدم الإنتاج .

٤ ـ نفقات التدريب .

٥ ـ الإحتياطيات .

كما يمكن تقسيم كل مجموعة إلى عدد من الأقسام . . وهكذا .

ويكتسب هذا التقسيم أهمية من ناحية التحليل والإدارة الاقتصادية [١] ، فمن ناحية التحليل يفيد هذا التقسيم دارسي النشاط المالي في التعرف على إتجاهات الإنفاق العام بطريقة سهلة ومباشرة ، ويمكنهم أيضاً عن طريقه التعرف على الأوزان النسبية المختلفة التي تحظى كل مجموعة أو فرع أو قسم من النفقات العامة طبقاً لتقسيمها الوظيفي .

أما من ناحية الإدارة الاقتصادية ، فإن الدولة ، وقد أصبح التخطيط معترفاً به في كل النظم الاقتصادية ، تستهدف إجراء نوع من التخطيط المالي، ومن ثم يتعين أن يكون لديها تقسيم وظيفي للنفقات العامة أي تقسيم بحسب الهدف من النشاط المالي .

وجدير بالذكر أن الإتجاه الحديث في تقسيم النفقات العامة يحبذ الأخذ بمزيج من التقسيمات الوضعية ، الإدارية والموضوعية والوظيفية ، وبينها وبين التقسيمات الاقتصادية من ناحية ثانية ليسهل رسم السياسة المالية والاقتصادية، وإن كان ذلك مشروطاً بتوافر البيانات الإحصائية لدى القائمين على إعداد موازنة الدولة وتوفر الرغبة في إتخاذ الأسلوب العلمي الدقيق .

---

(١) إنظر : دكتور محمد رضا العدل . المرجع السابق . ص ٨٧.

المبحث الثاني

التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة

جرت الكتابات المالية على الإشارة إلى عدد من المعايير الاقتصادية التي يمكن على أساسها معرفة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على الاقتصاد القومي، وجدير بالذكر أن تحديد الآثار الاقتصادية للنفقات العامة يثير صعوبة من ناحية أن كل نفقة عامة لها آثار مباشرة وغير مباشرة . فمثلا إذا تم منح إعانة إجتماعية للعاملين ، فإن أثرها المباشر هو زيادة دخول هؤلاء العاملين، وأثرها غير المباشر هو زيادة الطلب على بعض أنواع السلع الضرورية كالأقمشة الشعبية مثلا ، وهذا بدوره يدفع منتجي هذه السلع إلى زيادة إنتاجها .

ولهذا بات من الضروري أن يتم تقسيم النفقات العامة تبعاً لطبيعتها الاقتصادية على أساس آثارها المباشرة وحدها وإلا فسد التقسيم لو أخذنا كذلك في الإعتبار الآثار غير المباشرة على أساس أن هذا يجعل كل النفقات أيا كان غرضها تؤثر في الأوضاع الاقتصادية والسياسية .

وسنقتصر في هذا المجال على تقسيمات إقتصادية ثلاثة للنفقات العامة هي :

١ ـ تقسيم النفقات العامة وفقاً لمعيار إستخدام القوة الشرائية أو نقلها حيث تنقسم النفقات العامة على هذا الأساس إلى نفقات حقيقية ونفقات غير حقيقية ونفقات ناقلة أو تحويلية .

٢ ـ تقسيم النفقات العامة وفقاً لمعيار طبيعة العملية الاقتصادية التي يتم بشأنها الإنفاق ، وهو ما يمكن أن يسمى هنا أيضاً بالتقسيم الوظيفي .

٣ ـ تقسيم النفقات العامة من حيث إمكانية تغطيتها بموارد عادية أو بموارد غير عادية كالقروض والإصدار النقدي ، فتنقسم النفقات العامة إلي نفقات عادية ونفقات غير عادية .

أولا ـ النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة أو التحويلية :

رأينا أن النفقات العامة تقسم في هذا الخصوص إلى نفقات حقيقة ونفقات ناقلة أو تحويلية ؛ وللتفرقة بين هذين النوعين من النفقات الاقتصادية يتم اللجوء إلى معيار من ثلاثة معايير[١] :

١ ـ معيار الإستخدام المباشر للقوة الشرائية موضوع النفقة :

فإذا كانت الدولة ومن في حكمها هي التي تستخدم مباشرة هذه القوة الشرائية في سبيل الحصول على القوة العاملة والسلع والخدمات ، أي تقوم بإستخدام مباشر لجانب من الموارد الاقتصادية للجماعة ، فإننا نكون أمام نفقة حقيقية ، ولكن إذا كان الأفراد هم الذين يقومون بإستخدام هذه القوة الشرائية للنقود موضوع النفقة العامة ، وبعبرة أخرى دون أن يقوموا بدفع مقابل لذلك في صورة سلع وخدمات كنا أمام نفقة ناقلة أو تحويلية ، وبمعنى آخر فإن النفقات التحويلية هي تلك النفقات التي تدفعها الدولة وتؤدي إلى تحويل القوة الشرائية من أيدي دافعي الضرائب إلى المستفيدين من النفقة العامة ومثال ذلك إعانات البطالة والمرض والشيخوخة ، فهنا يقوم هؤلاء الأفراد بإستخدام مباشر للقوة الشرائية .

---

(١) انظر : في ذلك دكتور رفعت المحجوب . المرجع السابق . صفحة : ١٠٣ .

- A.C, Pigou A Study in Public Finance, Third Fdition, Macmillen and Co,, Ltd,, London , 1962, pp, (19 - 23) .

وإن كان قد تردد في تسمية النفقات الحقيقة . فسماها في أول الأمر بالنفقات العينية real or exhaustive expenditure ثم إنتهى إلى تسميتها بالنفقات غير التحويلية non transfer expenditure,,,

وانظر كذلك :

A. C, Pigou A study in public Finance, Review Allyna young, Readings in The Economics of Taxation, The American Economic Association, R, D, Irwin Ine, Illinois 1959 pp.(13 - 18).

٢ ـ معيار المقابل المباشر :

وهنا يمكن الإعتماد على فكرة المقابل للتفرقة بين النفقات الحقيقة والنفقات الناقلة أو التحويلية ، ذلك أن النفقات الحقيقة تتطلب مقابلا مباشراً يتمثل في السلع والخدمات التي تتحصل عليها الدولة كوسيلة لإشباع الحاجات العامة ، فمثلا دفع مرتبات الموظفين والعمال لأداءخدمات معينة مثل التعليم والصحة والدفاع ، والإنفاق على بعض المشروعات بهدف إشباع الحاجات العامة أيضاً ، كمشروعات الطرق والإنارة وغيرها ، كل هذه النفقات تعتبر إذاً نفقات حقيقية لأنها تتم بمقابل هو حصول الدولة على سلع وخدمات لإشباع الحاجات العامة .أما النفقة الناقلة أو التحويلية فإنها تتم بدون مقابل وذلك كالإعانات التي تدفعها الدولة لتحقيق بعض الأهداف الاجتماعية والاقتصادية .

ومع ذلك فقد يتوافر للنفقة العامة عنصر المقابل ، ولكن تقوم الدولة بتوزيعه على الأفراد في فترة لاحقة بالمجان ، كنفقات شراء خدمات الأطباء ورجال التعليم ، وهنا يثور الشك هل هي نفقة حقيقية أو نفقة ناقلة ؟ الواقع أنه إذا كانت النفقة تتطلب ، بطريقة مباشرة ، عنصر المقابل فإننا نكون بصدد نفقة حقيقية، وإلا كانت نفقة ناقلة أو تحويلية، خاصة وأنه يتم توزيع خدماتها بالمجان، ولهذا أطلق على هذا المعيار : معيار المقابل المباشر .

٣ ـ معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج القومي الجاري :

وثمة معيار آخر للتفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة أو التحويلية وهو معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج القومي الجاري ، ذلك أن النفقة الحقيقية تؤدي إلى إستخدام الدولة لجزء من موارد الجماعة لإنتاج وتمويل إنتاج سلع وخدمات تكفل إشباع الحاجات العامة ، ونتيجة لذلك تتم زيادة مباشرة في الناتج القومي الجاري من خلال خلق إنتاج جديد أو زيادة إنتاج قائم ولهذا

أطلق البعض لفظ النفقات المنتجة عليها [١] .

أما بالنسبة للنفقة الناقلة أو التحويلية فإنها لا تستلزم الإستخدام المباشر لجانب من موارد الدولة ، ومن ثم فهي لا يؤدي إلى زيادة الناتج القومي الجاري زيادة مباشرة ، وإن كان ذلك لا يعني أنه لا يترتب عليها زيادة الناتج القومي زيادة غير مباشرة .

ومن ناحية أخرى فإنه يفرق في نطاق النفقة الحقيقية بين النفقة الإستثمارية Capital expenditure والنفقة الجاريةCurrent expenditure .

وفي حين تمثل الأولى طلباً على السلع الإنتاجية ،فإن الهدف من الثانية هو ضمان سير إدارة معينة أو أداء خدمة معينة ، ومثالها دفع أجور ومرتبات موظفي وعمال مرفق معين ، وأثمان السلع اللازمة للإستهلاك العام [٢] .

عدم تطابق المعايير الثلاثة :

يرى بعض الكتاب [٣] أن معيار الإستخدام المباشر للقوة الشرائية موضوع النفقة ، ومعيار الزيادة المباشر في الإنتاج القومي الجاري ، أي المعياريين الأول والثالث ، لا يتطابقان مع المعيار الثاني وهو معيار المقابل ، فقد تتم النفقة بمقابل مباشر ولكنها لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الإنتاج القومي ، ولا إلى إستهلاك جزء من الموارد الاقتصادية من خلال الإستخدام المباشر للقوة الشرائية موضوع النفقة ، ومثال ذلك النفقات التي تخصصها الدولة لشراء أرض أو عقارات أخرى أو أوراق مالية سبق إصدارها ، ففي هذه الحالة تتم النفقة بمقابل مباشر يتمثل في الأرض أو المباني أو الأوراق المالية ،

(١) انظر :

Dalxon. H, Principlis of Public Finance, op - cit , p. 154 .

(٢) انظر: دكتور محمد دويدار . دراسات في الإقتصاد المالي . المرجع السابق ،صفحة ٦٤ .

(٣) انظر : دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٣ .

ولكنها لا تؤدي إلى أن تستخدم الدولة جزءاً من مواردها الاقتصادية أي بعض عوامل الإنتاج ، أو إلى زيادة مباشرة في الإنتاج القومي .

وعلى هذا الأساس إذا إعتمدنا على معيار المقابل المباشر للتفرقة بين النفقات حقيقية و النفقات الناقلة أو التحويلية ، إعتبرت النفقات السابقة نفقات حقيقية ، أما إذا إعتمدنا على المعيارين الآخرين فإنها تكون نفقات ناقلة أو تحويلية ، وفي هذا فإن هذا الرأي يرى الأخذ بمعيار الزيادة المباشرة في الناتج القومي كأساس للتفرقة بين النفقة الحقيقية والنفقة الناقلة أو التحويلية ، مع العلم أن النفقة التي تؤدي إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي تؤدي بالضرورة إلى أن تقوم الدولة بإستخدام بعض الموارد الاقتصادية . . ولهذا ينتهي هذا الرأي إلى أن هذين المعيارين (الأول والثالث) متطابقان .

تطبيقات على بعض أنواع النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة :

ويثير بعض الكتاب [1] تساؤلا حول طبيعة بعض النفقات وما كانت نفقات حقيقية أو نفقات ناقلة أو تحويلية ومن هذه النفقات : المعاشات ، وتعويضات الحروب ، وفوائد الدين العام ، وسنشير إلى كل منها بإيجاز فيما يلي :

١ ـ المعاشات :

هل تعتبر المعاشات التي تعطي لموظفي وعمال الدولة من قبيل النفقات الحقيقية أوالنفقات الناقلة أو التحويلية ؟ الواقع أن هذه المعاشات تعطي مقابل عمل أداه العامل طوال فترة خدمته ، ولكنه يحصل عليه بعد إنتهاء خدمته ، الأمر الذي يجعل من النفقة على المعاشات التي تدفع بعد إنتهاء الخدمة نفقة حقيقية وليست نفقة ناقلة أو تحويلية .

---

(١) انظر :

H. Brochier et Tabatoni, Economie Financiere op. cit pp. (5 - 9) .

٢ـ تعويضات الحروب :

قد تكون هذه التعويضات عن أضرار أصابت بعض المواطنين بسبب أعمال تقوم بها الدولة ، كالإنشاءات المؤقتة في أراضيهم أو الإستيلاء على جزء من ممتلكاتهم لإستعماله في المجهود الحربي ، ولهذا يكون هذا النوع من النفقات من قبيل النفقات الحقيقية لتوافر معيار فكرة المقابل السابقة الإشارة إليها .

أما إذا كانت هذه التعويضات تدفعها الدولة لمنكوبي الحرب لتعويضهم عن الأضرار التي لحقت بهم وبأموالهم . . فإن هذه التعويضات تعتبر من قبيل النفقات التحويلية أو الناقلة لعدم توافر فكرة المقابل ، خاصة وأن دفع التعويض يأتي نتيجة للتضامن الاجتماعي من هذه الطائفة من منكوبي الحرب .

٣ـ فوائد الدين العام :

ذهب بعض الكتاب [(١)] إلى أن دفع فوائد الدين العام يعتبر من قبيل النفقات الحقيقية إذا إستخدمت حصيلة هذا الدين في تمويل نفقات منتجة أي إستثمارية ، وتعتبر هذه النفقة من قبيل الناقلة أو التحويلية إذا إستخدمت حصيلة الدين في تمويل نفقات إستهلاكية .

والواقع أن هذا المذهب محل نقاش كبير بين الكتاب ، فمنهم من يوسع من مفهوم النفقة المنتجة ، وبالتالي من دائرة النفقات الحقيقية ، حيث يعتبر نفقة حقيقية كل فائدة تغطي قرضاً يستخدم في تمويل نفقة منتجة بالمعنى الواسع [(٢)] ، ومنهم من يعتبر فوائد الديون نفقات حقيقية على إطلاقها حتى

(١) انظر :

B. Durcos, Les Interets de la Dette Publique dans le Revenu National, : Reveue de Science Financisre, 1954 pp, (323,325) .

ومشار إليه في : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، هامش ٦٥ .

(٢) انظر : دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٥ .

بالنسبة للنفقات الإستهلاكية كمهايا وأجور العاملين والموظفين ، لأن هذه النفقات تحدث زيادة في الناتج القومي عن طريق زيادة الطلب الفعلي [١] .

والواقع أن هذا الرأي يأخذ بالآثار غير المباشرة للنفقات العامة في الوقت الذي استبعدنا معه هذه الآثار غير المباشرة منذ البداية من التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة وإلا فسد هذا التقسيم كما رأينا ، ولهذه فإننا نؤيد الرأي القائل بأن هذه النفقات هي نفقات تحويلية أو ناقلة [٢] خاصة وأن دور وحجم الدين العام قد تعاظم ، وأصبح لهذه النفقات تأثير كبير في إعادة توزيع الدخل القومي ، كما أن نظم المحاسبة قد درجت على إعتبار هذه النفقات من قبيل النفقات التحويلية .

أهمية النفقات الناقلة أو التحويلية :

تختلف الأهمية التي للنفقات التحويلية من بلد إلى آخر ومن وقت إلى آخر ، ذلك أن هذه النفقات تشكل نسباً كبيرة من مجموع النفقات العامة في بعض الدول .

فمثلاً في إنجلترا بلغت النفقات التحويلية ٥٣٪ من مجموع نفقات عام ١٩٤٣ ، كما بلغت هذه النسبة في فرنسا أكثر من ٦٠٪ في المدة من ١٩٥٤ إلى ١٩٥٧ ، ٢٧٪ من مجموع النفقات العامة في عام ١٩٤٩ في الولايات المتحدة (الحكومة الإتحادية وحكومات الولايات والهيئات المحلية) [٣] .

ويفسر زيادة حجم النفقات التحويلية وإرتفاع نسبتها إلى النفقات العامة بعدة أسباب منها إزدياد حجم القروض العامة ، وإنتشار الأخذ بالتأمينات الاجتماعية ، والتوسع في منح التأمينات الاجتماعية والتأمينات ضد البطالة

---

(١) انظر : دكتور السيد عبد المولى ، المرجع السابق صفحة ٧٤ .

(٢) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، هامش ٦٥ .

(٣) انظر : دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق . صفحة ١٠٦ وما بعدها .

ونفقات خفض تكاليف المعيشة .

ولا تستطيع الدولة من ناحية أخرى خفض النفقات الحقيقية بذات القدر الذي يمكن أن تقوم به ، بالنسبة للنفقات التحويلية ، ويمثل ذلك فرقاً آخر بين كل من هاتين النفقتين .

ومع ذلك يظل من الضروري أن نلاحظ أن هذه التفرقة تفقد أهميتها في « التحليل الكينزي » الذي يهدف إلى رفع الطلب الفعلي إلى المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الشامل ، ذلك أن هذا الهدف يتطلب رفع النفقات العامة بجميع أنواعها ، كما تفقد أهميتها أيضاً مع الأخذ بالنزعات الإشتراكية وهي تلك التي كانت تخلع أهمية كبيرة على النفقات الاجتماعية [١] .

صور النفقات الناقلة أو التحويلية :

يمكن أن تنقسم النفقات الناقلة إلى ثلاثة أنواع :

١ـ نفقات ناقلة إجتماعية :

ويهدف هذا النوع من النفقات العامة أساساً وبطريق مباشر إلى تحقيق أغراض الدولة الاجتماعية ، وهي إعادة التوازن الاجتماعي بين الطوائف والفئات الاجتماعية المختلفة .

فعملية التنمية وخاصة في المجتمعات التي ترتبط بالسوق الرأسمالي يصحبها في غالب الأحيان عدم توازن إجتماعي ، حيث لا تستفيد كل الطوائف والفئات الاجتماعية بدرجة واحدة من زيادة الدخل القومي الناتجة

---

(١) وقد تطورت النفقات الحقيقية والناقلة كنسبة مئوية من الناتج القومي في كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة خلال عام ١٩٦٣ . حيث بلغت هذه للنسبة على التوالي في الولايات المتحدة ٢٤٪ ، ٨٦٪ وفي المملكة المتحدة ٢٢٥٪ ، ١٥,٥٪ .
انظر في تفاصيل ذلك :

R. Musgrave Fiscal Systems, London, 1969 pp,(100-101).

عن النمو ، لذلك يتم التدخل عن طريق هذا النوع من النفقات للتخفيف من مساوئ توزيع الدخل من خلال نفقات التأمينات الاجتماعية وتأمين البطالة والشيخوخة والعجز ، ونفقات خفض تكاليف المعيشة .

٢ ـ نفقات ناقلة مالية :

ويقصد بهذا النوع من النفقات العامة تلك النفقات التي تقوم بأدائها الدولة بمناسبة مباشرة نشاطها المالي ، وأهم هذه النفقات هي فوائد الدين العام وإستهلاكه ، وقد سبق أن رأينا أن هذا النوع من النفقات يمثل نسبة كبيرة في الدول الرأسمالي تبعاً لتعاظم الدين العام وأثر ذلك في إعادة توزيع الدخل القومي .

٣ ـ نفقات ناقلة إقتصادية :

وتعتبر الإعانات Grants, Subventions كنفقات ناقلة إقتصادية أهم صور النفقات الناقلة حيث تمنح هذه الإعانات الاقتصادية أساساً للمشروعات سواء كانت خاصة أو عامة بقصد تحقيق أهداف إقتصادية .

ويفرق في نطاق الإعانات الاقتصادية [١] ـ بحسب الهدف من منح الإعانات ـ بين إعانات الإستغلال ، وإعانات تحقيق التوازن ، وإعانات الإنشاء ، وإعانات التجارة الخارجية [٢] .

(أ) إعانات الإستغلال: Les Subventions d'exploitation

فهي إعانات يقصد بها إما الإبقاء على ثمن بعض المنتجات بأقل من قيمة النفقة الفعلية ، وإما التعويض عن خدمات إستثنائية تفرض الدولة على

(١) قد تأخذ الإعانة الاقتصادية شكل الإعفاء من الضريبة كإعانة غير مباشرة . ولكنها تتعلق في هذه الحالة بجانب الإيرادات وليس بجانب الإنفاق العام .

(٢) انظر : دكتور محمد دويدار . دراسات في الاقتصاد المالي ، المرجع السابق صفحة (٦٧ـ٧٣) .

مشروعات معينة القيام بها .

في الحالة الأولى يكون الهدف إبقاء ثمن بعض المنتجات منخفضاً بقصد تحقيق إستقرار الأثمان .إذ لتفادي مخاطر التضخم ، قد تعمل الدولة على تحقيق الإستقرار في أثمان التجزئة (كمعيار في تحديد مستوى الأجور) عن طريق منح الإعانات في مرحلة معينة من مراحل الدورة الإنتاجية (تجار القمح ، تجار الدقيق ، أو المخابز بالنسبة للخبز) وذلك بقصد تمكين المستهلك من شراء السلعة في المرحلة النهائية من مراحل تداولها بثمن أقل من ثمن التكلفة ، ومن ثم فهي تعد من قبيل الإعانة غير المباشرة لمستهلكي هذه السلع، ويكون مقدارها معلوماً مقدماً للمشروعات التي تتلقاها ، ومثال هذا النوع من الإعانة في مصر ، الإعانة التي تمنح لإنتاج الخبز للإبقاء على ثمن الرغيف منخفضاً .

وقد تمنح الإعانات التي تهدف إلى الإبقاء على ثمن المنتجات منخفضاً بقصد تمكين صناعة معينة من مقاومة سياسة الإغراق [1] التي تواجهها داخل السوق المحلية .

كذلك قد تمنح هذه الإعانات لبعض المنتجين بغرض المحافظة على مستوى معين من الدخل ، فتعطى الإعانة في حالة يكون فيها ثمن السلعة في السوق أقل من ثمن معين ، وتقوم الدولة بدفع الفرق بين ثمن السوق المنخفض والثمن المحدد الذي تضمنه ، ومثال ذلك الإعانات التي تعطى لمنتجي السلع الزراعية في غالبية الدول الأوربية .

---

(١) يعني الإغراق Dumping بيع السلعة المنتجة محليا في الأسواق الخارجية بثمن يقل عن نفقة إنتاجها ، أو يقل عن أثمان السلع البديلة أو المماثلة في تلك الأسواق أو يقل عن الثمن الذي تباع به في السوق الداخلي ، والغرض من الإغراق هو كسب الأسواق الخارجية بالقضاء على كل منافسة محتملة .

(ب) إعانات تحقيق التوازن :Les Subvention d'equilibre

فهي إعانات مباشرة تمنح بعد تحديد نتيجة النشاط بهدف تغطية بعض أو كل العجز الذي قد يؤثر على سير أحد المشروعات العامة أو الخاصة ذات الفائدة العامة ، مثال ذلك الإعانات التي تمنح لشركات الملاحة أو الطيران أو السكك الحديدية . وتسمى هذه الإعانات في مصر بإعانات سد العجز . كذلك قد تعطى هذه الإعانات بغرض تمكين بعض المشروعات من الإنتقال من منطقة أو صناعة تعمل فيها بخسارة إلى منطقة أو صناعة أخرى تستطيع أن تحقق فيها ربحاً .مثل ذلك الإعانات التي تمنح لمشروعات إستخراج الفحم في كل من بريطانيا وفرنسا للتحويل إلى أنشطة إقتصادية أخرى .

الفرق بين إعانة الإستغلال وإعانة التوازن :

١ ـ لا يتحدد مقدار إعانة التوازن مقدماً وإنما بعد تحديد نتيجة نشاط المشروع ، وهو ليس دالة رقم أعمال المشروع أي لا يتوقف على حجم مبيعاته ، ويختلف من سنة إلى أخرى .

أما مقدار إعانة الإستغلال فإنه يتحدد مقدماً بالنسبة للوحدة المنتجة من السلعة أو الخدمة ، ويتوقف مجموع ما يدفع للمشروع كإعانة على حجم ما ينتج منه .

٢ ـ يتساوى إلغاء إعانة الإستغلال مع الزيادة المحددة في ثمن منتجات المشروع ، أي أن هذه الزيادة تنعكس مباشرة في زيادة ثمن البيع حتى ولو كانت السلعة تنتج في سوق منافسة ، ولا يكون للإعلان عن إلغاء إعانة تحقيق التوازن إلا أثر محدود في هذه السوق .

أما في سوق الإحتكار (النقل بالسكك الحديدية مثلا) فإن إلغاء الإعانة قد يؤدي إلى رفع الثمن الذي يفرضه المحتكر ، ولكن لأن مقدار الإعانة يتغير بإستمرار ويتوقف على نشاط المشروع ، فإنه لا يمكن إقامة علاقة دقيقة

ومؤكدة بين مقدار الإعانة وثمن البيع [١] .

(جـ) إعانات الإنشاء : Les Subventions d'equipment ou de Capital

فهي تمنح بواسطة الدولة لتمكين المشروع من تغطية نفقات الإنشاء ، أو لإقامة أصول ثابتة للتوسع في الإنتاج أو لتعويض ما دمر من وسائل الإنتاج في أحد فروع النشاط الإنتاجي . ويتم ذلك إما عن طريق : تقديم رأس المال مجاناً أو إقراضه للمشروع بسعر فائدة منخفض ، ويتمثل دور الدولة في ذلك في تكملة مدخرات المشروع لتمكينه من تمويل الإستثمارات التي تعتبرها الدولة ضرورية من وجهة نظر الاقتصاد القومي في مجموعه وتقع في ذات الوقت في نطاق النشاط الفردي .

وإعانة الإنشاء لا صلة لها بين ثمن التكلفة وثمن البيع من ناحية ولا بنتيجة النشاط الذي تقوم به الوحدة التي تحصل على الإعانة من ناحية أخرى.

(د) إعانات التجارة الخارجية : Les Sbventions du commerce Exterieur

ومثال هذا النوع من الإعانات ، الإعانات التي تمنح للعائلات لإقامة مساكن خاصة والإعانات التي تمنح للبريد والمواصلات وصناعة الأسلحة والطاقة الذرية في فرنسا .

ويقصد بهذا النوع من الإعانات التأثير على حجم التجارة الخارجية أو نمط الصادرات أو الواردات ، أو التوزيع الجغرافي لها ، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تحقيق آثار بالنسبة للإقتصاد القومي في مجموعه ، إما عن طريق تشجيع نوع معين من الصادرات لفترة تطول أو تقصر حسب طبيعة الصناعة المنتجة وشروط الإنتاج فيها، أو عن طريق تشجيع إستيراد نوع معين من المنتجات إما لأنه يعتبر سلعاً رأسمالية كالآلات، أو سلعاً إستهلاكية ضرورية.

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، دراسات في الإقتصاد المالي ، المرجع السابق ص ٧١ .

الأهداف الاقتصادية للإعانات :

رأينا أنواع الإعانات المختلفة ودور كل منها بإيجاز ، ونستطيع أن نوجز كذلك أهدافها ككل ، فللإعانات الاقتصادية أن تستهدف كل أو بعض الأهداف الاتية :

١ـ تحقيق الإستقرار بالنسبة للأثمان عن طريق إبقاء أثمان بعض السلع الأساسية منخفضة ، وتمكين المستهلك من الحصول على هذه السلع في النهاية بالأثمان المنخفضة الأمر الذي يبقى معه إلى حد معين مستوى المرتبات منخفضاً .

٢ ـ ضمان إستمرار نشاط اقتصادي معين يحقق خسائر للوحدات الإنتاجية التي تقوم به ، سواء كانت هذه الوحدات مملوكة ملكية عامة أو خاصة ، وذلك بإفتراض أن هذا النشاط يعتبر أساسياً من وجهة نظر الاقتصاد القومي في مجموعه ، كما هو الحال في إعانات تحقيق التوازن السالفة الإشارة إليها وخاصة في مجالات النقل والتزويد بالكهرباء .

٣ ـ وقد تهدف الإعانة إلى رفع معدل النمو الاقتصادي من خلال زيادة معدل تركيم رأس المال ، كما إذا ترتب على منح الإعانة توجيه جزء من الدخل للإستثمار كان يستهلك في غياب هذه الإعانة ، وكذلك من خلال توجيه الإستثمارات إلى فرع معين من فروع النشاط الاقتصادي ، أو توطين المشروعات للحد من النمو الإقليمي غير المتوازن داخل الاقتصاد القومي ، أو لتحسين ميزان المدفوعات بتشجيع الصناعات التصديرية أو تلك التي تنتج سلعاً بديلة للسلع المستوردة .

تلك فكرة إجمالية عن النفقات الحقيقة والنفقات الناقلة أو التحويلية ، ونظراً لتزايد دور النفقات التحويلية في الحياة الاقتصادية ، فقد عرضنا لأهميتها ، وأشرنا إلى الإعانات كأبرز صور للنفقات الناقلة أو التحويلية من حيث أنواعها وأهدافها الاقتصادية .

ونتقل الآن إلي التقسيم الثاني للنفقات العامة من الناحية الاقتصادية فنشير إلى تقسيم هذه النفقات وفقاً لمعيار طبيعة العملية الاقتصادية التي تتم بشأنها النفقة ، أي وفقاً لغرض النفقة العامة .

ثانياً ـ التقسيم الوظيفي للنفقات العامة :

الأصل أن يتسع نطاق هذا التقسيم ليتمْ بحسب غرض النفقة طبقاً لوظائف الدولة الإدارية والاجتماعية والاقتصادية ، ومن ثم نكون بصدد : نفقات تتعلق بوظيفة الدولة الإدارية كالدفاع والأمن والعدالة ، ونفقات تتعلق بوظيفة الدولة الاجتماعية وهي تلك التي ترتبط بالتنمية الاجتماعية عموماً كالتعليم والصحة والتأمينات الاجتماعية وغيرها ، ونفقات تتعلق بالوظيفة الاقتصادية للدولة ، وهذا النوع الأخير من النفقات يحتل مكاناً بارزاً في الدول النامية الآن ، ومن ثم نركز عليه في هذا الخصوص .

ووفقاً لطبيعة العملية الاقتصادية التي تقوم بها الدولة ، فإنه يمكن التفرقة بين أنواع النفقات الآتية :

١ ـ نفقات على عمليات خاصة بتكوين رأس المال Déponses en Capital وذلك كشراء سلع وخدمات ودفع مرتبات الموظفين والعمال لأغراض إستثمارية .

٢ ـ ونفقات خاصة بعمليات تتعلق بشراء سلع وخدمات للإستعمال الجاري كدفع مرتبات الموظفين والعمال اللازمين لسير المرافق التابعة للدولة Dépenese Courantes . Dépenses de Fonctionnement . .

٣ ـ ونفقات تتعلق بعمليات تحويلية Opération du Tranfers كدفع فوائد الدين العام والمساهمة في التأمينات الاجتماعية والتعويض عن أضرار الحرب .

٤ ـ وأخيراً الإنفاق الخاص بعمليات مالية بحته Opération Financieres وذلك كالقروض التي تمنحها الدولة للأفراد أو الهيئات العامة أو الخاصة .

ونتابع بعد ذلك التقسيم الثالث والأخير للنفقات العامة من الناحية الاقتصادية .

ثالثاً ـ النفقات العادية والنفقات غير العادية :

Dépenese Ordinaires, Dépenses Extraordinaires .

أشرنا إلى أن تدخل الدولة المتزايد في الحياة الاقتصادية أدى إلى زيادة النفقات العامة ، ولهذا لم تعد الضرائب كافية لمقابلة هذه النفقات العامة ، الأمر الذي اضطرت معه الدولة إلى اللجوء إلى مصادر غير عادية أو إستثنائية مثل إصدار القروض العامة والإصدار النقدي ، وعلى هذا الأساس عرف الفقه المالي النفقات العادية والنفقات غير العادية حيث تقابل الأولى إيرادات عادية كالضرائب والرسوم ، وتقابل الثانية إيرادات غير عادية كالقروض والإصدار النقدي .

كذلك عرف الفقه المالي فكرة الموازنات العادية ، والموازنات غير العادية التي تقابل بين النفقات غير العادية والإيرادات غير العادية مثل موازنات الإنتاج والحروب .

على أن الفقه المالي اختلف في تحديد معايير التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية :

١ ـ فثمة معيار يعتمد على مدى نظام ودورية النفقة ، فالنفقات العادية هي التي تنفق سنوياً وبصفة منتظمة كمرتبات الموظفين ونفقات المرافق العامة . . فهي تلزم لقيام الدولة بنشاطها العادي والمتكرر سنوياً . أما النفقات غير العادية فلا تتكرر سنوياً في الميزانية ، وإنما تأتي على سبيل الإستثناء لمواجهة ظروف معينة اقتصادية أو اجتماعية ، كإقامة خزان أو سكك حديدية أو مواجهة حرب أو خطر معين .

وقد إنتقد هذا التقسيم على أساس أنه تقسيم تحكمي لأن فكرة الإنتظام والدورية تتوقف على عامل المدة ، ومن ثم ما يعتبر نفقة غير دورية في المدة القصيرة قد يعتبر دورياً في المدة الطويلة كنفقات إنشاء الطرق والمواصلات

مثلا. كما أن النفقات الحربية أصبحت تتكرر بصفة دورية ، ومن ثم تدرج سنوياً في موازنات كثير من الدول .

٢ - وهناك معيار آخر يعتمد على المدة التي تنتج فيها النفقة العامة أثرها، فالنفقة العادية هي تلك التي لا تتعدى آثارها الفترة المالية التي أنفقت فيها (سنة مثلا) ، ومن أمثلة ذلك الأجور والمرتبات وفوائد الدين العام ، أما النفقات غير العادية فهي تلك التي تتعدى آثارها هذه الفترة المالية ، فهي لا تحدث إذا إلا على فترات غير منتظمة .

ويمكن توجيه نفس الإنتقادات السابقة إلى هذا المعيار كذلك .

٣ - ويرتبط المعيار الثالث للتفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية بمدى تحقيق ربحية أو إنتاجية النفقة العامة ، فقد رأى الفقه المالي التقليدي أنه يمكن الإلتجاء إلى القرض كمصدر غير عادي من مصادر تمويل النشاط الاقتصادي في حالة إستخدامه لتغطية نفقات عامة تولد دخلا كافيا يسمح برد القرض والوفاء بقيمة الفائدة .

وعليه فإن النفقات غير العادية تنحصر وفقاً لهذا المعيار في نطاق تلك النفقات التي تعطي دخلا . ولأن هذا المعيار يضيق من نطاق النفقات غير العادية في توليدها للدخل المشار إليه ، وبسبب تطور دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة على التفصيل الذي سبق أن أسلفنا إليه ، إنتصرت فكرة الخدمة العامة على فكرة الربح التي كانت سائدة في الفقه التقليدي ، ومن ثم تم اللجوء إلى معيار أكثر إتساعاً هو معيار الإنتاجية بدلا من معيار الربحية ، وسنشير إلى هذه النقطة تفصيلا عند بحث الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

ويهمنا في هذا النطاق أن نشير إلى أن هذا المعيار بدوره قد تعرض للنقد لصعوبة تحديد مدلول متى تكون النفقات منتجة ومتى تكون غير منتجة .

وعلى هذا الأساس وجهت إلى تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية إنتقادات كثيرة لم يسلم من مواجهتها [١] .

النفقات العامة في علاقتها بالسوق :

ويضيف بعض الكتاب في هذا الخصوص تقسيماً آخر تحت عنوان : النفقات العامة في علاقتها بالسوق ، ووفقاً لهذا التقسيم توجد نفقات عامة لا علاقة بها بالسوق كنفقات وجود الدولة ذاتها مثل نفقات الدفاع والعلاقات الخارجية . . كما توجد نفقات تعتبر شرطاً لوجود السوق كنفقات المحافظة على النظام العام والخدمات الإدارية ، وتعتبر هذه النفقات جزءاً من نفقة الإنتاج ، وتوجد ثالثاً نفقات تكمل اقتصاد السوق وتستهدف إشباع حاجات يشترك في إشباعها النشاط الفردي ، ولكن لأهميتها تشارك الدولة فيها كنفقات التعليم والصحة ، وأخيراً توجد نفقات تمثل تدخلا في اقتصاد السوق بقصد توجيه النشاط الفردي ، كالإنفاق على إنتاج الدولة لبعض السلع المادية تحقيقاً لهذا الغرض [٢] .

تلك هي أبرز تقسيمات النفقات العامة من الناحية الاقتصادية وبالإنتهاء منها نكون قد انتهينا من تعريف وتقسيمات النفقات العامة سواء تلك التي ترتكز على معايير غير اقتصادية وهي التي سميت بالتقسيات الوضعية ، أو التي ترتكز على معايير اقتصادية .

ونشير بعد ذلك إلى نطاق النفقات العامة في الفصل الثالث .

---

(١) انظر : دكتور السيد عبد المولى ، المرجع السابق ، صفحة ٩٨ ـ ٩٩ .

(٢) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٧٤ ـ ٧٥ .

- H. Broehier Et Tabatoni, op - cit . p. 71 .

Colm G, Essays in Publice Finance and Fiscal Policy (The Theory of Public Expenditures) . N. Y. 1955. pp. (33 - 36) .

الفصل الثالث

نطاق النفقات العامة

يقصد بنطاق النفقات العامة المسارات المختلفة لهذه النفقات ، ومدى إتساع رقعتها في كل من هذه المسارات سواء من الناحية المكانية أو من ناحية عدد المستفيدين من الخدمات التي تغطي هذه النفقات .

وكلما إتسع نطاق النفقات العامة كلما إتسع حجم هذه النفقات ، ويعتبر من الظواهر الملفتة للنظر زيادة حجم النفقات العامة عاماً بعد آخر بصرف النظر عن درجة النمو الاقتصادي وإختلاف أساليب الإنتاج بين الدول .

وإذا ما تحدد نطاق وحجم النفقات العامة في دولة معينة ، وفي فترة معينة ، فإن الوزن النسبي لكل نوع من أنواع النفقة في إطار النفقات العامة ككل يبين هيكل الإنفاق العام .

وبالنظر إلى حجم النفقات العامة كنسبة من الدخل القومي ، فإنه يتضح لنا إلى أي مدى تكمن أهمية الدور الذي تقوم به الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

على أنه عند النظر إلى هيكل النفقات العامة ، فإنه يتضح لنا كذلك كيف يتم توزيع النفقات بين نواحي أنشطة الدولة المختلفة ، ومن ثم يمكن التوصل إلى الأهمية النسبية لكل وظيفة من الوظائف التي تقوم بها الدولة في حياة المجتمع .

والواقع أن إتساع نطاق النفقات العامة في العصر الحديث أصبح سمة بارزة في الاقتصادات المعاصرة ، الأمر الذي يدعو إلى بحث أسباب الزيادة المطردة لهذه النفقات ، ومحاولة الوقوف على حدود النفقات العامة .

وعليه ، فإنه يمكن أن نشير في مبحث أول إلى ظاهرة التزايد المطرد للنفقات العامة ، وفي مبحث ثان إلى حدود النفقات العامة .

المبحث الأول

ظاهرة التزايد المطرد للنفقات العامة

يبين إستقراء التاريخ المالي للاقتصادات الرأسمالية تزايد حجم النفقات العامة مع الزيادة في الدخل القومي كإتجاه من إتجاهات التطور في الزمن الطويل، ومعنى تزايد حجم النفقات العامة تزايد كمية المدفوعات النقدية التي تنفقها الدولة أداء لدورها في المجتمع . ولكن ما هي أسباب هذه الزيادة ؟ وهل تعتبر الزيادة المطردة في النفقات العامة زيادة حقيقية أم زيادة ظاهرية؟ .

الواقع أن أول من لفت الأنظار إلى هذه الظاهرة ، ظاهرة تزايد حجم النفقات العامة هو الاقتصادي الألماني فاجنر A. Wagner حيث انتهى من دراسة له في ذلك حول تطور هذه النفقات في الدول الأوربية في القرن التاسع عشر ، إلى القول بوجود إتجاه عام نحو إزدياد نشاط الدولة المالي مع التطور الاقتصادي للجماعة ، وقد صاغ ذلك في قانون اقتصادي سمي بإسمه مؤداه أنه كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الاقتصادي فإن ذلك يستتبع إتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي .

وفي هذا الخصوص فرق فاجنر بين وظائف ثلاثة للدولة [1] : الأولى وظيفتها في الحفاظ على الأمن حيث أرجع تزايد النفقات العامة في ذلك إلى إتجاه الدولة إلى الأخذ بمركزية الإدارة من ناحية والتوسع في إستخدام الآلات وقمع الإضطرابات الداخلية نتيجة لتعقد الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى .

---

(١) :

- A, T. Peacock and J. Wiesman : "Determinants of Goverment Expenditure " in " Public Expenditure Analysis". Edited by B. S . Sahni, Rotterdam Unlvetsity Press, 1972, pp. (167 - 170) .

أما بالنسبة للوظيفة الثانية للدولة فيرى « فاجنر » أن أسباب تزايد النفقات العامة ترجع معها إلى تزايد وظيفتها الإنتاجية من خلال التقدم الفني وإمكانية الأخذ بنظام المؤسسات بدلا من الشركات المساهمة ، أما عن الوظيفة الثالثة فتتعلق بالناحية الاجتماعية ومعها أرجح فاجنر كذلك تزايد النفقات العامة إلى الرغبة في القضاء على الإحتكارات الصغيرة التي تؤدي إلى عدم الإستقرار الاقتصادي والاجتماعي ، وعدم إستفادة كافة الطوائف الاجتماعية من نتائج النمو الاقتصادي .

وقد تولى بعد « فاجنر » كثير من الكتاب تفسير هذه الظاهرة [١] مع بيان العلاقات بين حجم النفقات العامة ومراحل النمو الاقتصادي ، والعوامل المحددة لحجم النفقات العامة وضوابطها .

أسباب تزايد النفقات العامة [٢]

لا يعني تزايد النفقات العامة زيادة المنفعة المترتبة عليها بالضرورة والتي تتمثل في شكل زيادة في أنواع الخدمات وتحسين مستواها ، كما لا يعني ذلك حتماً زيادة التكاليف العامة على الأفراد ، فقد ترجع هذه الزيادة كلها أو في جزء منها إلى أسباب ظاهرية تؤدي إلى زيادة رقم النفقات العامة دون

---

(١) انظر : لنفس الكاتبين السالف الإشارة إليهما دراسة بعنوان :

" The Growth of Public Expenaiture in United Kingdom " Bureau of Economic Research London . 1961.

R, Musgrave, Fiscal Systems, op. cit . pp, 19 - 124 .

(٢) انظر : دكتور محمود رياض عطية ، أسباب زيادة النفقات العامة في مصر ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق (جامعة فؤاد الأول) بالقاهرة ١٩٤٧ .
- دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة (٦٥ ـ ٨٢) .
- دكتور أحمد جامع ، المرجع السابق ، صفحة (٨٤ ـ ٨١) .
- دكتور محمد لبيب شقير ، علم المالية العامة القاهرة ١٩٥٧ ، ص ٤٤ وما بعدها .

زيادة هذه المنفعة أو تحسينها ، أو زيادة عبء التكاليف العامة دون مقابل فعلي، وتعتبر هذه الزيادة في النفقات العامة هنا زيادة ظاهرية .

ومن ناحية أخرى فإن الزيادة الحقيقية في النفقات العامة تعني بالمقابل لذلك زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات ، وبالتالي زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة ، ويدل ذلك غالباً على إزدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

ونشير فيما يلي بإيجاز إلى أسباب الزيادة الظاهرية ثم الزيادة الحقيقية للنفقات العامة .

أولاً : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة .

يمكن تلخيص هذه الأسباب في تدهور قيمة النقود ، وحدوث زيادة في الرقعة الإقليمية لبعض الدول ، وأخيراً في إختلاف طرق المحاسبة المالية .

١ ـ إنخفاض قيمة النقود

يعني إنخفاض قيمة النقود حدوث إنخفاض في قوتها الشرائية ، وبالتالي نقص مقدار السلع والخدمات التي كان يمكن الحصول عليها بذات القدر من الوحدات النقدية قبل ذلك ، والواقع أن القوة الشرائية للنقود أصبحت أقل مما كانت عليه في الماضي ، ومن ثم أدى إنخفاض قيمة النقود إلى أن تدفع الحكومات عدداً من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من قبل للحصول على ذات المقدار من السلع والخدمات ، وعليه لو كانت الحكومات إقتصرت على شراء نفس القدر من السلع والخدمات دون زيادة لكان عليها أن تدفع ثمناً لها أكثر من ذي قبل .

ويترتب على إنخفاض قيمة النقود أن يكون جزء من الزيادة في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية بمعنى أنه لا يترتب عليها زيادة في المنفعة المترتبة على هذه النفقة أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد ، ويتحدد هذا

الجزء بنسبة إنخفاض قيمة النقود في فترة معينة ، ويتعين لإستبعاده الإستعانة بالأرقام القياسية لأسعار الجملة بإعتبارها وسيلة للإستدلال على التغير في قيمة النقود .

٢ ـ حدوث زيادة في الرقعة الاقليمية للدولة :

ويترتب كذلك على زيادة مساحة الدولة (الأراضي المحتلة بالنسبة لإسرائيل مثلا ، ومنطقة الإلزاس واللورين بالنسبة لكل من ألمانيا وفرنسا) زيادة في النفقات العامة للدولة ، وتتفاوت هذه النفقات العامة وفقاً لمساحة ودرجة تقدم الرقعة الإقليمية المضمومة للدولة ، وهي أيضاً كما قد يبدو زيادة ظاهرية بالنسبة لسكان الدولة الأصليين وذلك على فرض ثبات القوة الشرائية والفن المالي ، وعلى أساس أنه لم يترتب عليها زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة عليهم دون مقابل فعلي .

٣ ـ إختلاف طرق المحاسبة المالية :

فقد كان المتبع فيما مضى أن تخصص الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة ، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها ولا إيراداتها في الموازنة العامة للدولة مما كان يجعل النفقات الواردة في هذه الموازنة أقل من حقيقتها .

أما في العصر الحديث فقد اتبع مبدأ وحدة أو عمومية الموازنة على نحو ما سنرى عند دراستنا للموازنة ، ويقتضي هذا المبدأ قيد كل النفقات وكل الإيرادات ـ دون تخصيص ـ في الموازنة العامة ، وقد ترتب على ذلك بالطبع أن ظهرت نفقات عامة كانت تجري فيما مضى ولم تكن تظهر بالموازنة العامة للدولة ، وتعتبر هذه الزيادة في النفقات العامة من قبيل الزيادة الظاهرية اقتضتها ظروف تغيير طرق المحاسبة المالية في هذه الموازنة العامة .

تلك هي الأسباب الظاهرية لظاهرة تزايد النفقات العامة ، ومع تواتر

الفقه المالي على الإشارة إليها ، فإن بعض الكتاب يشيرون إلى أن الكلام عن الزيادة المستمرة في حجم الإنفاق العام في الاقتصادات الرأسمالية يعني زيادة حقيقية تقابلها زيادة مستمرة في عدد وحدات الخدمات العامة ، ويستثنون من ذلك فقط الجزء من الزيادة في الإنفاق العام الذي ينتج عن الإرتفاع المستمر في الأثمان حيث يمثل في هذه الحالة زيادة ظاهرية [١] ، وبمعنى آخر يأخذ هذا الرأي بالسبب الأول فقط من أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة وهو إنخفاض قيمة النقود ، ونحن نؤيد هذا الرأي خاصة وأن السبب الثاني لهذه الزيادة الخاصة بحدوث زيادة في الرقعة الاقليمية يمثل - على العكس - عبئاً على الدولة الضامة مظهره زيادة نسبة الضرائب على المواطنين ، ومن البديهي أن نسبة من هذه الضرائب الجديدة في إسرائيل تخصص لحفظ الأمن على الأقل في الأراضي التي تحتلها . كما أن السبب الثالث لهذه الزيادة الظاهرية الخاص بإختلاف طرق المحاسبة المالية أصبح سبباً تاريخياً أكثر منه واقعياً بعد إعتناق مذهب وحدة أو عمومية الموازنة بين الدول بصفة أساسية .

ونتابع بعد ذلك الإشارة إلى الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة .

ثانياً : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة :

سبق أن رأينا في المقدمة العامة أن تزايد دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية قد تطور من « دولة حارسة » إلى « دولة متدخلة » الأمر الذي ترتب عليه إتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي إتساع نطاق النفقات العامة بالمعنى الذي أسلفنا الإشارة إليه .

ويمكن إجمال الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة - في هذا المجال -

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، دراسات في الإقتصاد المالي ، المرجع السابق ، صفحة (٨٨ - ٨٩) .

فيما يلي :

فقد أدى تغير الفلسفة الاقتصادية التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر في ظل المذهب الحر إلى تغيير دور الدولة بالتبعية ، وقد رأينا أن خير معبر لسياسة الحرية في ذلك كان آدم سميث الذي قصر دور الدولة على الأمن الخارجي والأمن الداخلي والقضاء وذلك على التفصيل الذي سلف أن أشرنا إليه .

كما رأينا أن هذه السياسة فقدت قوتها شيئاً فشيئاً إزاء الكساد الكبير الذي بدأ عام ١٩٢٩ خاصة بعد أن ظهرت عيوبها ممثلة أساساً في البطالة والإحتكار وسوء توزيع الثروة والدخول وبقاء كثير من الدول في حالة تأخر اقتصادي .

وإزاء ذلك أخذت الفلسفة الاقتصادية بمذهب التدخل في الحياة الاقتصادية من جانب الدولة سواء في شكل شركات مختلطة أومن خلال سياسة التأميم التي بدئ بها في صناعة الإستخراج والنقل والبنوك .

وليس من شك في أن سياسة التدخل هذه إرتبطت بزيادة مطردة في حجم النفقات العامة .

وحتى بالنسبة للدور التقليدي للدولة فقد اتسع حجم النفقات العامة ، فبالنسبة للدفاع الخارجي قامت الدولة بإنشاء العديد من مصانع الأسلحة وإنشاء قواعد عسكرية ، ودفع أجور لمن يعملون بهذه المصانع والقواعد ، ومع التغير السريع في إحتياجات الدفاع يتضح لنا إلى أي حد إزداد حجم النفقات العامة الأمر الذي يؤثر بدوره في النشاط الاقتصادي ككل من خلال خلق الطلب الكلي الفعال الذي يضمن للاقتصاد مستوى معيناً من التشغيل ، وقد أدى تمويل الحروب الكبيرة ، وإزالة آثار هذه الحروب بعد أن وضعت أوزارها ، في صورة تعويضات أو استثمارات لإعادة التعمير ، إلى الإرتفاع

بحجم الدين نتيجة للإلتجاء للقروض ثم زيادة النفقات العامة المخصصة لخدمة هذا الدين العام .

أما بالنسبة لوظيفة الأمن الداخلي ، فقد اتسع كذلك حجم النفقات العامة معها عن طريق زيادة إعتمادات الوظائف الحمائية كالبوليس والقضاء والوظائف الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية .

٢ ـ تغير الدور الاجتماعي للدولة :

كانت الفلسفة الاجتماعية السائدة في القرن التاسع عشر مرتبطة بالفلسفة الاقتصادية وذلك لأن موضوعهما واحد وهو الإنسان الذي ينشغل علم الاقتصاد السياسي والمالية العامة فرع منه ببحث ودراسة القواعد التي تحكم إنتاج وتوزيع السلع والخدمات إشباعاً لحاجاته الخاصة أو العامة .

وقد كانت الفلسفة الاجتماعية تقضي بأن البقاء للأصلح ، ولا تتدخل الدولة لتقوية أي فرد اجتماعياً ، ونتيجة لذلك ظهر التفاوت الاجتماعي صارخاً ، لكن أمام إنتشار المذاهب الإشتراكية ، وتقدم الوعي الاجتماعي . وبروز دور الطبقات العاملة ، لم تقف الدولة موقف المتفرج وإنما ساهمت بمشروعات اجتماعية ترفع من المركز الاجتماعي للأفراد ، وخاصة عن طريق مشروعات الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية ضد البطالة والمرض والعجز والوفاة .

وقد ترتب على ذلك بالطبع إزدياد حجم النفقات العامة زيادة جوهرية ، خاصة بعد أن ازداد الإنفاق على التعليم والصحة وبعد أن أصبح الإنفاق عليهما في الدولة الرأسمالية المعاصرة إنفاقاً يتم تحقيقاً لأغراض اجتماعية ، وبعد أن ازداد كذلك حجم السكان واتسعت المدن وتشعبت وظائف الدولة في هذا المجال .

٣ ـ تغير الدور السياسي للدولة :

تغير كذلك دور الدولة السياسي على المستوى الداخلي وعلى المستوى الدولي ، ففي النطاق الداخلي انتشرت المذاهب الديمقراطية التي تضمن في جوهرها سيادة الطبقات الشعبية لأنها الطبقات الأكثر عدداً ، وفي سبيل الإحتفاظ برضاء هذه الطبقات تقيم الحكومات المختلفة مشروعات لخدمتها الأمر الذي تزداد معه النفقات العامة ، كما أن النواب يسعون في سبيل إسترضاء ناخبيهم إلى التقدم بمشروعات خدمة أهالي ومواطني دوائرهم الإنتخابية بما يزيد كذلك من حجم هذه النفقات .

أما على المستوى الدولي فقد إزدادت أهمية التمثيل السياسي بين الدول الأمر الذي يتعين تدعيمه بإستمرار ، كذلك برزت إلى الوجود المنظمات الدولية والإقليمية حيث تشارك الدول فيها بأنصبة نقدية مختلفة ومن ثم إزداد معها أيضاً حجم النفقات العامة .

.تلك فكرة محدودة عن الأسباب الظاهرية والأسباب الحقيقية للتزايد المطرد في النفقات العامة ، وهي مع تزايدها من الصعب تخفيضها أو إبقاؤها ضمن حدود معينة لأسباب اجتماعية مختلفة منها عدم إمكان الإستغناء عن بعض العاملين الذين قد يزيدون عن الحاجة أو الضغوط التي تظهر عند القيام بإصلاح إداري يترتب عليه إلغاء نفقة عامة معينة . . .إلخ . ولهذا يتعين أن تكون الإيرادات العامة على درجة من المرونة لتواجه هذا التزايد في النفقات الأمر الذي يلقي إهتماماً بنظام الضرائب على أساس أن الضريبة هي أكثر الإيرادات مرونة في هذا السبيل .

تطور حجم النفقات العامة في الاقتصاد المصري :

يشكل التزايد المطرد في حجم النفقات العامة قانونًا عامًا من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي يسود في كل الدول، وبالنسبة إلى الاقتصاد

المصري، فإنه يلاحظ أن حجم النفقات العامة في تزايد مستمر كذلك .

وفقًا لاجمالي النفقات العامة الفعلية خلال عام ٩٢/ ١٩٩٣م بالمليون جنيه فقد بلغ ٥٢٢٢٣ ، وخلال عام ٩٣/ ١٩٩٤م بلغ ٥٦٢٦٤ وخلال عام ٩٤/ ١٩٩٥م بلغ ٥٨٢٥٦ ، أما خلال عام ٩٥/ ١٩٩٦م فقد بلغ ٦٣٥٠٢ ، ومن ذلك يتضح التزايد المطرد لإجمالي النفقات العامة الفعلية طبقًا للجدول رقم (١) الآتي بيانه :

مليون جنيه

البيـــان	٩٣/٩٢ فعلي	٩٤/٩٣ فعلي	٩٥/٩٤ فعلي	٩٦/٩٥ فعلي	٩٧/٩٦ تقدير معدل	٩٨/٩٧ تقدير أولي	٩٩/٩٨ مستهدف
أولا : النفقات الجارية	٤١٢٩٢	٤٦٠٩٧	٤٧٦٣٢	٥١٧٢١	٥٣٤٢٣	٥٦٨٣٠	٧٠٤٢٨
أجور	٩٨٠٣	١١٠٩٦	١٢٥١٩	١٤٠١٦	١٥٣١١	١٧٠٧٣	٢٢٥٣٢
نفقات جارية أخرى :	٣١٤٨٩	٣٥٠٠١	٣٥١١٣	٣٧٧٠٥	٣٨١١٢	٣٩٧٥٧	٤٧٨٩٦
معاشات	٣٥٢٦	٣٩١٤	٤١٤٦	٤٣٠٠	٤٣٠٠	٤٦٠٠	٥٢٠٩
مستلزمات سلعية وخدمية	٢٤٢٣	٢٨٥٧	٢٩٨٦	٣١٣٧	٣٥٤٣	٣٨٠٧	٣٧٥١
الدفاع	٥٥٧٢	٥٨٧٣	٦٤١٠	٦٩٧٦	٧٣٧٧	٧٨٥٣	٦٩٣٠
فوائد الدين العام :	١٣٣٠٩	١٦٤٩٨	١٤٧٩٠	١٦٢٨٧	١٥٢٦٤	١٥٤١٨	٢٤٣٦٩
محلي	٩٣١٥	١١٨١٦	١١١٧٧	١٢١٩١	١٢١٥٤	١٢٧٠٣	١٩٧٨٩
خارجي	٣٩٩٤	٤٦٨٢	٣٦١٣	٤٠٩٦	٣١١٠	٢٧١٥	٤٥٨٠
الدعم	٤٠٤٧	٣٢٦٥	٣٨١٨	٤٠٦٦	٤٣١٣	٤٥٢٦	٤٩٠٦
تمويل العجز الجاري للهيئات الاقتصادية	٣٤٠	–	–	–	–	–	٢٧٣١
الصندوق الاجتماعي	١٥٠	٣٣٨	٥٢٠	٣٠٠	٦٨٠	٧٠٠	
أخرى	٢١٢٢	٢٢٥٦	٢٤٤٣	٢٦٣٩	٢٦٣٥	٢٨٥٣	
ثانيًا : النفقات الرأسمالية	١٠٩٣١	١٠١٦٧	١٠٦٢٤	١١٧٨	١٣٤١٧	١٤٨٧٣	٢٠٧٦٨
استثمارات	١١٠٩٧	١٠٦٥٩	١١٢٩٩	١٢٤٦٩	١٤٠٢١	١٥٤٨٨	١٠٩١٤
صافي التحويلات الرأسمالية وبنك الاستثمار القومي	(١٦٦)	(٤٩٢)	(٦٧٥)	(٦٨٨)	(٦٠٤)	(٦١٥)	(٩٨٥٤)
إجمالي النفقات	٥٢٢٢٣	٥٦٢٦٤	٥٨٢٥٦	٦٣٥٠٢	٦٦٨٤٠	٧١٧٠٣	٩١١٩٦

المصدر : وزارة المالية ـ البنك المركزي المصري .

جدول رقم (١)

أما إجمالي النفقات العامة التقديرية المعدل خلال عام ٩٦/١٩٩٧م فقد بلغ ٦٦٨٤٠ مليون جنيه ، والتقديري الأولي خلال عام ٩٧/١٩٩٨م فقد بلغ ٧١٧٠٣ مليون جنيه ، أما المستهدف خلال عام ٩٨/١٩٩٩م فقد بلغ ٩١١٩٦ مليون جنيه ، وذلك كما هو واضح من نفس الجدول رقم (١) .

وتتأكد على هذا الأساس ظاهرة التزايد المطرد للنفقات العامة في مصر على النحو الذي يتحقق في كل دول العالم ، وقد سبق أن أشرنا إلى أسباب ذلك سواء كانت هذه الأسباب ظاهرية أو حقيقية .

ونشير بعد ذلك إلى حدود النفقات العامة في المبحث الثاني من هذا الباب .

المبحث الثاني

حدود النفقات العامة

رأينا في مجال بحث العلاقة بين المالية العامة والمالية الخاصة أن حجم النفقات العامة التي ترغب الدولة في القيام بها تحقيقاً لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية هو الذي يحدد إبتداء مقدار ما يجب أن تحصل عليه من إيرادات لتغطية هذه النفقات ، وهذا على عكس المالية الخاصة حيث أن الإيرادات هي التي تحدد حجم النفقات .

لكن ألا توجد قيود تحدّ من إمكانيات زيادة هذه النفقات العامة خاصة في ظل قيام ظاهرة التزايد المطرد معها والتي أسلفنا الإشارة إليها ؟ .

الواقع أن بعض الكتاب [١] يرون أن نسبة النفقات العامة يجب ألا تتجاوز ٢٥٪ أو ٣٠٪ من الدخل القومي، وإذا كان هذا الرأي يؤكد الصلة والإتباط بين الدخل القومي والنفقات العامة ، فإنه يحدد نسبة جامدة متجاهلا آثار كل نوع من النفقات العامة التي قد يحسن معها زيادة هذه النسبة .

ويرى البعض الآخر من الكتاب ضرورة أخذ العوامل التي تحد من حجم النفقات العامة في الإعتبار مثل : قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة ، وضرورة المحافظة على قيمة النقود ، ومراعاة مستوى النشاط الاقتصادي، ومدى تحقيق المنفعة الجماعية [٢] . ويمكن أن ينصرف الإعتبار الأخير إلى ضرورة مراعاة الحجم الأمثل للنفقات العامة .

---

(١) انظر :

Bastable. Public Finance, London, 1927. p.136 .

(٢) انظر : دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق صفحة (٤٢ ـ ٦٤) .

ونستطيع أن نشير بإيجاز إلى كل من هذه الإعتبارات فيما يلي :

أولا : قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة : الطاقة الضريبية :

وتعد الضرائب أهم مصادر الإيرادات في العصر الحديث ، ومع ذلك لا تستطيع الدولة زيادتها دون ما حدود وإلا ضعف الحافز على الإنتاج والعمل لدى الأفراد ولجأوا إلى التهرب بكل طريقة من دفع الضريبي ، ومن ثم تفقد الدولة القدرة على زيادة الإيرادات العامة من خلال الضريبة حيث تحدها ما يسمى بالطاقة الضريبية Taxable Capacity والتي تمثل الحد الذي يستطيع معه الدخل القومي التحمل بأقصى حصيلة ضريبية ممكنة وإلا تأثرت بعد ذلك الموارد التي تستقي منها الضريبة حصيلتها ، وهو في غير صالح الاقتصاد القومي .

وتستخدم عادة نسبة إجمالي الحصيلة الضريبية إلى الدخل القومي لبلد ما كمؤشر لمقدرتها الضريبية ، وقد تفاوتت هذه النسبة بين ١٧,٨٪ عام ١٩٣٩ إلى ٢٠,٣٪ عام ٦٥ ـ ١٩٦٦ بالنسبة لمصر ، وهي تعتبر نسبة منخفضة إذ تبلغ هذه النسبة أكثر من ٣٠٪ بالنسبة للدول الرأسمالية المتقدمة [١] .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن هذا المؤشر يعبر عما يمكن أن يسمى بالمقدرة الفعلية ، وهو يختلف عن الطاقة الضريبية السالفة الإشارة إليها ، إذ أنها تلك المقدرة الممكنة Potential أي أقصى حصيلة ضريبية ممكنة أي يمكن استقطاعها من الدخل القومي في ظل نظام إجتماعي وسياسي معين ، ودون إحداث أية ضغوط اقتصادية أو اجتماعية لايمكن تحملها .

وبسبب زيادة حجم النفقات العامة زيادة مطردة ، تظهر الحاجة دائما إلى تقليل الفجوة بين المقدرة الضريبية الفعلية للدخل القومي من ناحية ، والمقدرة

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق صفحة ٤٣٠ ـ ٤٣٣ .

الضريبية الممكنة من ناحية أخرى . ومن هنا يثور سؤال مؤداه إلى أي حد تبلغ الطاقة الضريبية للدخل القومي ، أو بمعنى آخر إلى أي مدى تستطيع الدولة أن تقوم بفرض الضرائب ؟ .

ويكتسب هذا السؤال أهمية كبيرة في ظروف اقتصاديات بعض الدول النامية ومنها مصر حيث تتسم بنمو وتزايد إنفاقها العام بمعدلات عالية من سنة إلى أخرى ، وفي نفس الوقت لا تكفي إيراداتها العادية تغطية هذا الإنفاق ، ولهذا يصبح من الضروري تعبئة كل ما يمكن تعبئته في شكل ضرائب لتغطية النفقات العامة أو على الأقل لتقليل الإعتماد على الموارد غير العادية من قروض عامة أو إصدار نقدي .

محددات الطاقة الضريبية :

وتتوقف الطاقة الضريبية لاقتصاد ما على عدد من العوامل منهاما يلي :

١ - هيكل الإنتاج : فكلما كان هيكل الإنتاج يغلب عليه الطابع الصناعي كلما ارتفعت الطاقة الضريبية ، والعكس بالنسبة للطابع الزراعي بسبب تعدد الأنشطة به من ناحية ، وزيادة إنتاجية العمل الصناعي من ناحية ثانية ، وأخيراً لأن الإنتاج الصناعي يذهب إلى السوق في الوقت الذي تقوم فيه ظاهرة الإستهلاك الذاتي في القطاع الزراعي فلا تفرض ضريبة عليه في الغالب من الأحيان وذلك لصغر حجم المعاملات النقدية به .

ومن ناحية أخرى ، فإنه كلما إرتفع مستوى النمو الاقتصادي في دولة ما إزدادت طاقته الضريبية ، والعبرة هنا بتحقق الفائض الاقتصادي ، وهو ما يمثل الفرق بين الإنتاج ، الفعلي والممكن ، والإستهلاك الضروري ، العام والخاص . فزيادة هذا الفائض تعني زيادة الطاقة الضريبية . ومن الطبيعي أن تمس الضرائب الفائض الاقتصادي ، ومن هنا سوف تتفاوت الطاقة الضريبية بين الدول بسبب إختلاف حجم هذا الفائض بينها ، وذلك بإفتراض ثبات

العوامل الأخرى على حالها .

وإذا كان الفائض الاقتصادي ، على هذا الأساس ، عاملا محدداً للطاقة الضريبية ، فإنه يتعين أن يكون أساساً لفرضها ومرشداً لسعرها [١] .

٢ ـ هيكل توزيع الدخل القومي : فكلما اتسم توزيع الدخل القومي بالعدالة كلما أدى ذلك إلى إرتفاع الطاقة الضريبية ، والعكس صحيح لأنه في الحالة الأخيرة تقع دخول كثيرة تحت حد الإعفاء . ومن ثم تقل المقدرة أو الطاقة الضريبية للجماعة .

وفي هذا الخصوص يشار إلى توزيع الدخل القومي بين الدخول الناتجة عن الملكية وعوائد العمل ، فإذا افترضنا أن بلدين أ ، ب بمستوى واحد لمتوسط نصيب الفرد من الدخل القومي ، ولكل منهما نمط توزيع دخل مختلف عن الآخر حيث أن البلد أ ذات توزيع دخل أقل تفاوتاً من البلد ب، فإنه يمكننا أن نستنتج أن الفائض الاقتصادي الممكن فرض ضريبة عليه بعد تحديده سوف يكون أقل في البلد ب عن البلد أ لأنه في البلد ب يكون مركزاً في أيدي فئة محدودة ، وغالباً ما تكون لها السيادة في النظام السياسي .

ومع ذلك ، فإنه قد يفضل تطبيق ضريبة ذات سعر نسبي تصيب عدداً كبيراً من الدخول المتوسطة الناتجة عن الملكية والعمل حيث يتوقع معها أن تدر حصيلة أكبر مما تدرها ضريبة تصاعدية لا تمس سوى عدد قليل من الدخول الكبيرة ، قد يتمكن بعض أصحابها بحكم وضعهم السياسي من أن يتهربوا من دفعها بوسيلة أو بأخرى [٢] .

وعليه فإن التخفيف من حدة إنعدام العدالة التوزيعية للدخل القومي يزيد

---

(١) انظر للكاتب : الفائض الإقتصادي الفعلي ودور الضريبة في تعبئته بالإقتصاد المصري، مرجع سلفت الإشارة إليه .

(٢) انظرعكس ذلك : دكتور يونس البطريق ، مقدمة في النظم الضريبية ، المكتب المصري الحديث ، الإسكندرية ١٩٧٢ صفحة ٦٤ .

من الطاقة الضريبية للاقتصاد القومي .

٣ ـ الهيكل السكاني : فكلما إرتفعت نسبة الأطفال والمسنين أكثر من الشبان القادرين على العمل ، كلما إنخفضت الطاقة الضريبية نتيجة لإنخفاض حجم قوة العمل وبالتالي إنخفاض الناتج القومي ، فضلا عن أن التركيب السكاني بهذه الصورة يزيد من نسبة الإستهلاك دون زيادة مقابلة في الناتج القومي مما يؤثر فعلا في الطاقة الضريبية القومية .

٤ ـ مستوى إنتاجية النفقات العامة : فكلما كانت هذه الإنتاجية عالية ، كلما كان الجزء المقتطع كإيراد عام يغذي إنفاقاً عاما منتجاً مما يولد بدوره زيادة الناتج القومي الحقيقي ، وبالتالي زيادة الفائض الاقتصادي ثم زيادة في الطاقة الضريبية . أما إذا كانت هذه الإنتاجية منخفضة كأن يتوجه الإنفاق العام في معظمه إلى نشاطات غير منتجة ، كالإنفاق على الموظفين العمومين الزائدين عن الحاجة الفعلية ، أو الإنفاق على التسليح أو الإنفاق المظهري ، فإن ذلك يعني سحب أجزاء من الناتج القومي وتوجيهها إلى أغراض غير منتجة مما يضعف قدرة هذا الناتج على التجدد وبالتالي يضعف حجم الطاقة الضريبية للاقتصاد القومي .

٥ ـ كفاءة الإدارة الضريبية : فحيث تقل درجة التعقيد في التنظيم الفني للضريبة أو الأجهزة التي تقوم بتطبيقها ، وحيث تتكيف الإدارة الضريبية مع المتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية، فإن القدرة على التحصيل ترتفع وبالعكس إذا إزداد التعقيد بتداخل العديد من القوانين والقرارات الضريبية سواء ما هو مطبق منها وما تم إلغاؤه فعلا ، كما أنه إذا قلت درجة التكيف مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية سواء من جانب الهياكل التنظيمية أو الأفراد أو الأدوات أو الوسائل المساعدة ، فإن كفاءة هذه الإدارة تقل في تحصيل الضريبة ، ومن ثم تتراكم مطلوبات ومتأخرات الحكومة من عام إلى آخر ، ويقل بالتالي حجم الطاقة الضريبية .

٦ ـ درجة الإنفتاح على الخارج : فكلما إزدادت نسبة مساهمة التجارة الخارجية في الدخل القومي ، كلما إزدادت الطاقة الضريبية والعكس بالعكس . ويفسر ذلك بسهولة فحص الرسوم الجمركية وصعوبة التهرب منها وإنخفاض نفقات جبايتها .

ثانياً : ضرورة المحافظة على قيمة النقود :

ولتحقيق هدف المحافظة على قيمة النقود فإن ذلك يضع حداً لحجم الإنفاق العام ، فإذا إزداد حجم الإنفاق العام عن مستوى التشغيل الشامل لعوامل الإنتاج ، إزداد الطلب الكلي عن العرض الكلي ، وهو ما يستتبع ظهور التضخم وارتفاع الأثمان وإنخفاض القوة الشرائية للنقود ، وهذا هو ما حدث في أوقات الحروب في الدول المتقدمة كما أن ضغوط النقابات العمالية لرفع الأجور تساعد على هذه النتيجة .

أما بالنسبة للدول المتخلفة ، فإن التضخم يظهر حتى في غير أوقات الحروب وذلك لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي، ومن ثم فإن زيادة الإنفاق تؤدي إلى ضغوط تضخمية حتى قبل مستوى التشغيل الشامل للموارد الإنتاجية خاصة وأن الهيكل الاقتصادي لمعظم الدول المتخلفة يغلب عليه الطابع الزراعي حيث لا يمكن معه التحرك وفقاً لتحركات أثمان السلع في السوق .

ومن ناحية أخرى فإنه لا يمكن للدولة أن تلتجئ إلى إصدار النقود دون حدود ، وإلا ترتب على زيادة الإصدار إرتفاع الأسعار إرتفاعاً تضخمياً يؤدي إلى تدهور قيمة العملة في الداخل والخارج .

ثالثاً : مستوى النشاط الاقتصادي :

رأينا فيما سبق أن للنفقات العامة آثارها في حجم الطلب الكلي الفعلي الذي يحدد بدوره مستوى النشاط الاقتصادي وذلك وفقاً لتحليل كينز ، الأمر الذي تلجأ الدول الرأسمالية معه في وقت الكساد إلى زيادة حجم الإنفاق العام لزيادة قدرة الدولة على رفع مستوى الطلب الفعلي ، وعلى العكس فإنه في

أوقات الرخاء تعمل على إنقاص الطلب الكلي الفعلي لملافاة ظهور الآثار التضخمية أو الإقلال منها حيث يترتب عليها كما نعلم إرتفاع في الأثمان وإنهيار في قيمة النقود ، ومن ثم تقلل الدولة في هذه الحالة من حجم النفقات العامة كوسيلة تدخلية من جانبها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

رابعاً : الحجم الأمثل للنفقات العامة :

رأينا أن الظاهرة المالية لها طبيعة اقتصادية ، وأن الكميات المالية لا تعدو أن تكون جزءاً من كل هو الكميات الاقتصادية . وبالتالي فإن الاقتصاد السياسي يكون مصدراً للمبادئ المنهجية لتحليل النشاط المالي للدولة .

ومع تطور التحليل الاقتصادي على يد المدرسة الحدية في الربع الأخير من القرن التاسع عشر ، إفترض الحديون أن الفرد يستطيع دائماً الموازنة بين المنافع المختلفة بحيث يهيء لنفسه أكبر إشباع ممكن ، ومن ثم إعتمدوا على المنفعة الحدية في التحليل أي منفعة الوحدة الأخيرة من سلسلة من وحدات السلعة [١] . وعليه فإن الوحدة النقدية الحدية من النفقات العامة لا تكون مبررة إلا إذا أعطت منفعة حدية اجتماعية مساوية لها على الأقل . ويعني ذلك تطبيق مبدأ أكبر منفعة بأقل نفقة ، وهو يعني بالنسبة للنفقات العامة ضرورة الوفر في الإنفاق العام ، ومن ثم فإن المنفعة المترتبة على النفقة يتعين أن تتساوى على الأقل مع التضحية التي تسببها ، أي مع المنفعة التي تضيفها إلى الممولين الذين يقومون بتمويل هذه النفقات العامة أساساً عن طريق الضرائب والأعباء العامة المختلفة الأخرى .

ومفاد ذلك أنه بينما يمكن أن يستفيد المواطنون جميعاً من النفقات العامة فإنهم لا يتحملون جميعاً بعبء الضريبة على قدم المساواة ، حيث تتحمل بعض الفئات أقساطاً منها أكبر من الفئات الأخرى ، الأمر الذي يثور معه صراع

(١) انظر في تفصيل ذلك للكاتب : مبادئ علم الإقتصاد ، دراسة في أسلوب أداء الاقتصاد الرأسمالي ، التحليل الوحدي ، ١٩٨٨ .

حول توزيع عبء النفقات العامة ، ويتم من خلال ذلك تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة .

وقد حاول بعض شراح المالية العامة وضع معيار يمكن علي أساسه تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة ، واستعانوا في ذلك بفكرة المنفعة الحدية ، وانتهوا إلى أن هذا الحجم يتحدد عند المستوى الذي تتعادل عنده المنفعة الحدية لهذا الإنفاق مع المنفعة الحدية للدخل المتبقي لدي الأفراد بعد إقتطاع الضرائب منهم .

وبدهي أن نقرر أن هذا المعيار يغلب عليه الطابع النظري ، لأنه ليس من اليسير وضعه موضع التطبيق لأن فكرة المنفعة مسألة شخصية بحتة ونسبية أي تختلف من شخص إلى آخر ، وبالتالي فإن قياس هذه المنفعة قياساً كمياً غير ممكن . ومن ناحية أخرى ، فإنه لا يمكن للسلطة المالية أن تتعرف على تقديرات الأفراد للمنافع العامة ومقارنتها بالمنافع الحدية لدخولهم .

وعلى هذا الأساس فإن بعض الكتاب يفضلون إعتبار حجم الإنفاق العام من المعطيات Given ، ويركزون البحث حول أسلوب ترشيد النفقات العامة، خاصة وأن تزايد هذه النفقات قد يكون مفيداً ، وأن الأمر يتوقف في النهاية على الهدف من الإنفاق وأسلوبه ، الأمر الذي يتعين أن توضع معه ضوابط عامة تضمن حسن إستخدام هذه النفقات .

ومن الضوابط التي وضعت لترشيد النفقات العامة ما يلي :

أولا: ضرورة توجيه النفقات العامة نحو تعظيم النفع العام، الأمر الذي يتطلب عدم تخصيصها لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو الفئات من ناحية ، وتوزيع النفقات العامة في إطار نظرة شاملة لإحتياجات المرافق العامة بحسب الأهمية النسبية للخدمات التي يقدمها كل مرفق منها من ناحية أخرى [١].

(١) انظر : دكتور زين العابدين ناصر ، علم المالية العامة ، ١٩٧٤ ، صفحة ٨٠ ـ ٨٤ .

ثانيا : ضرورة تجنب كل تبذير أو إسراف من جانب القائمين بالإنفاق العام على نحو يكفل ضياع الأموال العامة في وجوه إنفاق غير مجدية [١].

ومع عمومية هذه الضوابط ، وإعتماد بعضها على فكرة المنفعة ، فإنه قد تم التركيز على الأساليب والأدوات المستخدمة في تقرير المشروعات والخدمات المختلفة ، ومن ضمن هذه الأدوات إستخدام أسلوب تحليل النفقات والمنافع Cost benefit Analysis لترشيد إتخاذ القرارات المتعلقة بالنفقات العامة ، الأمر الذي يتعين معه إلقاء الضوء على مضمون هذا التحليل بالنسبة للمشروعات العامة ، وما يتضمنه ذلك من الإشارة إلى تحديد المقصود بالنفقات والمنافع ، وإختيار المشروعات في إرتباط ذلك بالقرار السياسي [٢].

ماهية تحليل النفقات والمنافع :

يستهدف الإنفاق العام تحسين مستوى الرفاهة الاقتصادية والاجتماعية من خلال تحديد أهداف معينة ، ومن الضروري عند تقييم المشروعات العامة من زاوية مدى إسهامها في تحسين هذا المستوى من الرفاهة والاجتماعية دراسة البدئل الأخرى الممكنة .

فالخطوة الأولى عند إجراء مثل هذا التقييم أن يتم تحديد الأهداف المختلفة التي يحققها المشروع ، سواء كانت هذه الأهداف مرتبطة بالاقتصاد القومي ككل . كزيادة الدخل القومي، ورفع مستوى الإنتاجية ، وتحسين مستوى العدالة . . . ، أو مرتبطة بالمشروع في حد ذاته ، وهو ما يطلق عليه الوفورات الخارجية External Economies من ناحية ، والوفورات الداخلية Internal Economies من ناحية أخرى .

---

(١) انظر : دكتور أحمد جامع ، علم المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة ٦٦ ـ ٦٧ .

(٢) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمد رضا العدل ، المرجع السابق ، صفحة ٧٣ ـ ٨٥، وقد إعتمدنا عليه بصفة أساسية في هذا الخصوص. دكتور عرفان شافعي ، تقييم المشروعات بين إتساع الرؤية والدقة الحسابية ، رسائل البنك الصناعي ، بنك الكويت الصناعي مارس ١٩٨٢ .

فمثلا قد تتقدم الحكومة بإقتراح بتوسيع حجم مشروع صناعي قائم مستهدفة بذلك تحقيق كفاءة اقتصادية أكبر لهذا المشروع وغيره من المشروعات الصناعية الأخرى المرتبطة به ، كهدف اقتصادي واجتماعي ، وذلك عن طريق الحصول على المواد الخام بثمن أفضل ، والحصول على عمال أكثر كفاءة ، وخلق المهارات الفنية . . وبالتالي خلق بيئة صناعية مناسبة . وفضلا عن ذلك يتحقق هدف داخلي للمشروع ، وهو شعور العمال بالأمان مع المشروعات الكبيرة والتوسع في إستخدام الأساليب الفنية والإستخدام الكامل لطاقات المشروع ، ومن ثم تنخفض نفقات إنتاج المشروع وينعكس ذلك على أداء العمل وكفاءة العاملين .

ومع ذلك فإن هذه الأهداف قد تتحقق ببدائل معينة غير توسيع المشروع القائم ، خاصة وأن توسيع المشروعات من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الطلب على المواد الأولية ، والعمال المهرة ، الأمر الذي يؤدي إلى إرتفاع الأثمان، ويسمح بإرتفاع النفقة المتوسطة للمشروع . وبالإضافة إلى ذلك فإن زيادة السكان بالمنطقة والضغوط على المرافق الأساسية بها سواء كانت سكانية أو صحية أو تعليمية . . . كل ذلك يرفع من نفقة إنتاج المشروع في النهاية .

ورغم هذه التحميلات أو المعوقات Diseconomies ، فإنه قد يظل توسيع المشروع كهدف أصلي هو أفضل البدائل المرغوب فيه من خلال الدراسة التي يمكن أن تتم للبدائل الأخرى بالمقارنة بالمشروع الأصلي .

وترتيباً على ذلك ، فإنه يتعين توصيف كل بديل ، وعمل التقييمات الخاصة به ، الأمر الذي يتعين معه التمييز بين جانبي النفقات والمنافع مع كل بديل ممكن ، وذلك كما يلي :

أولا :جانب النفقات

وتشمل النفقات أنواعاً مختلفة هي :

- نفقات ملموسة خاصة بالمشروع ، وهي تساوي صفراً إذا لم يوجد

المشروع أصلا ، كنفقات التخطيط، والإستثمار، والتشغيل، والصيانة ، على أنه إذا إحتاج المشروع إلى طريق يتم إنشاؤه ، فإن النفقات تكون مشتركة ، يتحمل كل من المشروع والطريق نصيبه ، وإن كان تحديد هذا النصيب يخرج عن نطاق الدراسة إلى دراسة محاسبة نفقات أو تكاليف المشروعات العامة .

- وهناك نفقات غير مباشرة للمشروع كنفقات تهجير السكان الذين يقيمون في موقع المشروع إلى منطقة أخرى ، فما كانت هذه النفقات لتتم لولا إقامة المشروع .

- وقد يترتب على المشروع آثار بيئية معينة ، كتلويث البيئة ، ويتعين أخذ ذلك في الإعتبار وفق حسابات معينة .

- ويثور أخيراً نوع من النفقات تسمى بالنفقات المغرقة Sunk Cost ، ومثالها أنه إذا كان هناك طريق قديم يودي إلى موقع المشروع ، فإنه إذا لم يترتب على إقامة المشروع وتشغيله آثار معينة أو مشاكل تعوق من أداء الطريق كان بها ، أما إن ترتبت مثل هذه المشاكل كالزحام وإحتمالات المخاطر وتأخيرات في المرور . . . إلخ ، فإن المشروع يتحمل بهذه النفقات .

ثانيا : جانب المنافع :

وتثور بالمثل مشاكل مشابهة في تحديد جانب المنافع للمشروعات العامة، ذلك أن الناتج الملموس للمشروع لا يثير مشاكل معينة ، وإنما المنافع المشتركة هي التي تثير مثل هذه المشاكل . فالطريق الذي بني لخدمة المشروع قد يستفيد منه مشروع آخر . ومن ثم يحقق منافع تعود أساساً إلى إنشاء المشروع ، ويتعين أن تؤخذ في الإعتبار عند حساب المنافع .

ومع أن حساب المنافع ليست مسألة يسيرة ، فإن الأصعب هو حساب المنافع التي تتحقق بصورة غير مباشرة ، فنجاح إقامة مثل هذا المشروع مثلا يحقق نجاحات أخرى وأخطاء أقل عند بناء مشروعات مشابهة، ومجرد نفقات أقل يعتبر في حد ذاته منافع ، ولكنها منافع غير مباشرة للمشروع الأول .

وإذا كانت المنافع غير المباشرة السالفة الإشارة إليها ملموسة ، فإن هناك منافع غير ملموسة ، ومن ثم يصعب قياسها ، وذلك مثل ما يترتب على إقامة المشروع من إعمار للمنطقة التي أقيم بها بطريقة عصرية ، وزراعة بعض المناطق بالأشجار ، وشق الطرق الواسعة . . إلخ ، ويتعين أخذ ذلك أيضاً في الإعتبار عند حساب المنافع وإن كان يستحيل قياسها أو تقديرها .

المفاضلة بين النفقات والمنافع :

من بين معايير المفاضلة بين النفقات والمنافع ، معيار « أكبر عائد بأقل نفقة »[١] . وتطبيقاً لذلك فإن المشروع الذي يحقق أكبر عائد بأكبر نفقة ليس أفضل من غيره بالضرورة . ومع هذا ، فإن هذا المعيار لا يتسق مع المنطق ، ذلك أن تعظيم المنافع يقتضي زيادة في النفقة وليس العكس ، ومن ثم فهو يؤدي إلى قرارات رشيدة في بعض الأحيان .

وهناك معيار آخر يكمن في ترتيب المشروعات وفقاً لنسب المنافع والنفقات التي تنطوي عليها ، وهذا المعيار لا يسلم بدوره من النقد ، ذلك أن تمييز آثار المشروع من المنافع والنفقات مسألة تحكمية ، فضلا عن إنطوائه على مؤشرات غير منطقية لمزايا المشروعات البديلة خاصة إذا تم التقييم بأساليب مختلفة[٢] .

وجدير بالذكر أن ثمة معياراً أسهل من المعايير السابقة يتمثل في الفرق بين المنافع والنفقات ، ومعه يمكن تجنب مشكلة تصنيف الآثار كمنافع أو نفقات وتصبح مشكلة التقييم هي تلك المعروفة لدى الاقتصاديين . . . أي تعظيم المنافع الصافية في ظل الموارد المتاحة .

---

(١) انظر في تفصيل هذا المبدأ أو المعيار : دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة ٥٦ وما بعدها .

(٢) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمد رضا العدل ، المرجع السابق ، صفحة ٧٩ ـ ٨٠ .

أهمية عنصر الزمن :

ويلعب عنصر الزمن دوراً هاماً في تقييم حسابات الإنفاق ، وذلك لأن المنافع والنفقات ليست كماً محدوداً يحدث في فترة زمنية قصيرة ثم ينقضي . فالنفقات الإستثمارية لإنشاء مشروع كبير مثلا ، يستغرق إنفاقها سنوات ، ومن ثم فإن منافع هذاالمشروع تتدفق من سنة إلى أخرى .

ومن هنا فإن مشروعاً معيناً تدفع نفقاته في زمن لاحق ، ويدر منافعه في زمن أقرب يفضل مشروعاً بديلا لا يحقق هذه الغاية . فمثلا إذا كان لدينا مشروع (أ) ، ومشروع (ب) ولهما نفس النفقات الإستثمارية والأولية ، وليست هناك نفقات صيانة أو تشغيل لأي منهما ، وكل منهما له عمر إنتاجي عشر سنوات ، فإنه من الطبيعي أن يكون المشروع الذي يغل ألف جنيه في السنة لمدة عشر سنوات ، أفضل من ذلك الذي يدر ١٠,٠٠٠ جنيه في آخر العشر سنوات ، على أساس أن التفضيل الزمني عنصر له وزنه ، فضلا عن عنصر الفرصة ، فالأفراد يفضلون عادة أن يحصلوا على جنيه اليوم من الحصول عليه غدا ، كما أن الألف جنيه التي يدرها المشروع في السنة يمكن أن تستهلك أو تستثمر في مشروعات تدر عائداً .

وبناء على ذلك فإن المعيار المناسب للمقارنة بين المشروعات هو القيمة الحالية للفروق بين المنافع والنفقات ، وتعبر عن ذلك المعادلة الآتية :

$$س = \sum_{ن = ١}^{نَ} \frac{ص_ن - ع_ن}{(١ - ر)^ن}$$

حيث أن س = مجموع القيم الحالية للفروق بين المنافع والنفقات أو المطلوب تحقيق أقصى قيمة له .

ن = الزمن مقاساً بالسنين .

نَ = طول عمر المشروع موضع المقارنة .

ص = النفقات .

ع = المنافع .

ر = معامل الخصم الذي يحسب على أساسه القيمة الحالية ، وقد يؤخذ هذا المعامل بإعتباره مساوياً لمعدل التفضيل الزمني، أو سعر الفائدة في السوق أو غير ذلك من المؤشرات .

ومن الواضح أن معامل الخصم وحسابه يلعبان دوراً هاماً في تقييم المشروعات العامة ، ويتوقف عليه حسن إختيار المشروعات . ومع ذلك فإن إختيار معامل الخصم وحسابه ليس أمراً ميسراً ، فإذا كان هذا المعامل مساوياً لسعر الفائدة مثلا ، فهل هو سعر الفائدة السائد في السوق ، أم سعر الفائدة على قروض الإستهلاك ، أم الودائع الإختيارية أم على السندات الحكومية ؟ .

ومع هذا فإن معامل الخصم تبقى له أهميته، ويمكن اجراء حساباته وبالتالي التوصل إلى تقييم للمشروعات العامة رغم الصعوبات التي تعترضه .

إختيار المشروعات العامة والقرار السياسي :

رأينا من قبل أن القرار الذي تتخذه الدولة بإشباع حاجة معينة للمجتمع هو في الأصل قرار سياسي يتوافق مع فلسفة الدولة الاقتصادية والسياسية ، ومن هنا فإن حسابات النفقات والمنافع كأسلوب ، له دلالة هامة في تقييم المشروعات العامة وبالتالي الإنفاق العام ومن ثم تحسم عملية إتخاذ القرار .

فالمشروعات العامة، فضلا عما تنطوي عليه من عناصر (نفقات ومنافع) غير مباشرة يصعب حسابها ، إلا أنها ذات آثار على توزيع الدخل القومي بين الأفراد والفئات الاجتماعية المختلفة . ويتضح الأمر أكثر في نفقات الدفاع، وهي نفقات عامة بحتة تعود على المجتمع بأسره وعلى الشيوع ، ومع ذلك فإن بعضها يعود بالمنافع لفئة اجتماعية معينة أكثر من غيرها ، مثل مشروعات صناعة الأسلحة والذخيرة ، أو موردي السلع والخدمات للقوات المسلحة . ويعني ذلك إعادة لتوزيع الدخل القومي .

وفي هذا المجال يتعين أن نتبين بوضوح عند تقييم المشروعات . . . من هو المستفيد ، ومن هو الذي يدفع النفقات من الأفراد حسب فئات الدخل والعمر والجنس والإقليم .

وواقع الحال أن الإختيار النهائي بين المشروعات البديلة يتطور إلى أن يصبح قرارات يجري إتخاذها داخل إطار العملية السياسية ، بحيث يتحقق إتفاق حول قرارات الإنفاق العام بين القوى السياسية المختلفة في ظل الأنظمة الديمقراطية ، وشبه الديمقراطية .

أما في الدول الديكتاتورية فإن المسألة لا تتعلق بمساواة بين فئات معينة وإنما الإختيار الوحيد هو للحاكم المطلق الذي يفرض رأيه غالباً بالبطش والإرهاب .

ورغم أن حسم القرار يمثل مسألة سياسية في النهاية ، فإن تحليل النفقات والمنافع يكتسب مع ذلك أهمية كبرى ، ويظل أسلوباً أولياً لتقييم المشروعات يمكن أن يرشد القرارات السياسية على إختلاف ألوانها .

تلك هي حدود النفقات العامة ، أشرنا فيها إلى العوامل التي تحد من حجم الإنفاق العام سواء انصرف ذلك إلى قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة ، أو المحافظة على قيمة النقود، أو مستوى النشاط الاقتصادي، أو الحجم الأمثل للنفقات العامة .

ونتابع بعد ذلك آخر مرحلة من دراسة النفقات العامة عند الإشارة إلى الآثار الاقتصادية للنفقات العامة في الفصل الرابع من هذا الباب .

الفصل الرابع
الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

رأينا أن تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى التوسع في النشاط المالي وبالتالي التوسع في الإنفاق العام بصفة مستمرة ، الأمر الذي أصبحت معه النفقات العامة أداة للتأثير على الاقتصاد القومي بوجوهه المختلفة سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية .

ولهذا كانت النفقات العامة ولا تزال الأداة الرئيسية للتأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي حتى في ظل لجوء الدولة إلى وسائل أخرى مثل الضريبة والقروض والسياسة النقدية والإئتمانية .

وجدير بالذكر أن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة يتوقف التوصل إليها على عوامل متعددة منها طبيعة هذه النفقات وأهدافها ، وطبيعة الإيرادات التي تمولها ، وأخيراً الظروف الفنية والاجتماعية للعملية الإنتاجية في المجتمع .

ومن المعروف أن دراسة الآثار الاقتصادية التي تحدثها النفقات العامة تمكننا بصفة عامة من التوصل إلى الإستخدامات الممكنة لهذه النفقات في تحقيق أهداف محددة ، فحيث يعرف الأثر الذي تحققه نفقة معينة ، فإنه يمكن إستخدام هذه النفقة لتحقيق هذا الأثر إذا ما اعتبر هدفاً معيناً .

وتباشر النفقات العامة آثارها من خلال إشباعها للحاجات العامة ـ كما رأينا ـ حيث تؤثر إلى جانب ذلك على النشاط الاقتصادي عن طريق تأثيرها على الإنتاج القومي والاستهلاك القومي وإعادة توزيع الدخل القومي .

ولا تقتصر آثار النفقات العامة على الآثار المباشرة لهذه العناصر نتيجة الزيادة الأولية في الإنفاق العام ، بل تحدث آثاراً غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل ، وهو ما يعرف إصطلاحاً بمبدأي المضاعف والمعجل ، ويبين

المضاعف أثر الإنفاق الإستثماري الإضافي على مستوى الدخل عن طريق النفقات الإستهلاكية ، ويبين المعجل أثر التغيير على الإستثمار نتيجة التغير في الطلب الإستهلاكي .

ونستطيع أن نجمع شتات هذا الموضوع في مبحثين :

المبحث الأول : الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة .

المبحث الثاني : الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة .

المبحث الأول

الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

يمكن أن نشير في هذا المبحث إلى الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة من خلال دراسة الآثار المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج القومي ، فضلا عن دراسة ذات الآثار على نمط توزيع الدخل القومي .

أولا : أثر النفقات العامة على الإنتاج القومي :

يتعين لدرسة الآثار الاقتصادية المباشرة على الإنتاج القومي أن نشير إبتداء إلى النظرية التقليدية ثم النظرية الحديثة في قياس أثر النفقات العامة على الناتج القومي ، وأثر النفقات العامة على الناتج القومي ، كما نشير من ناحية أخرى ـ وعلى إستقلال ـ إلى الاثار الاقتصادية المباشرة لبعض أنواع النفقات على الإنتاج القومي لأهميتها ، وذلك كما يلي[1] :

النظرية التقليدية والنظرية الحديثة في قياس أثر النفقات على الإنتاج القومي :

النظرية التقليدية ومبدأ الربحية المالية :

رأينا فيما سبق أن دور الدولة التقليدي في ظل ما عرف « بالدولة الحارسة » كان يقتصر على مجرد وظائف محددة هي أساساً : الأمن الداخلي، والأمن الخارجي ، والقضاء ، وبعض المشروعات العامة ، ولهذا كان نطاق النشاط المالي للدولة محدوداً ، ولكن إذا قامت الدولة إستثناء

---

(١) انظر دكتور محمد دويدار، دراسات في الإقتصاد المالي، المرجع السابق، صفحة ٩٦ـ١٠٠ .
ـ دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة ١٣٥ وما بعدها .
- Dalton H. Principles of Public Finance, op. cit pp. 151 - 163 .
- Brochier et Tabatoni, Economie Finaciere, op. cit. pp. 157 - 188 .

بالإنفاق على مشروع عام ذي طابع اقتصادي ، فإن إدارة هذا المشروع وآثار الإنفاق عليه يتعين أن يحكمها مبدأ الربحية المالية للنفقات العامة La rentabilité des dépnses publiques ويعني هذا المبدأ أن يكون المشروع قادراً - من خلال النفقات العامة التي أنفقت عليه - أن يعطي في الفترة الإنتاجية له إيرادات تغطي هذه النفقات بالإضافة إلى نفقات إستغلاله ونسبة معينة من الربح . وتسمى هذه الربحية بالربحية المباشرة تمييزاً لها عن الربحية غير المباشرة التي تتمثل في زيادة في الدخل القومي ينتج عنها زيادة في الإيراد العام عن طريق السياسة الضريبية . ولهذا تحصل الدولة بالنسبة للربحية المباشرة في مقابل الخدمة التي تؤديها على ثمن، بينماتحصل بالنسبة للربحية غير المباشرة على إيراد عن طريق الضريبة .

على أنه مع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية على النحو الذي سلفت الإشارة إليه أيضاً اتسع نطاق النفقات العامة ، وإزدادات بالتالي آثارها الاقتصادية وخاصة بالنسبة للنفقات العامة التي تستهدف أغراض الإستثمار وأغراض إعادة توزيع الدخل القومي .

فإذا أصبح الأصل هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بقصد التأثير عليها ، فإن التأثير المتبادل بين نشاطها الاقتصادي والنشاط الفردي ينعكس على الناتج الاجتماعي ، ويكون قياس النفقات العامة إذاً عن طريق أثرها على الناتج الاجتماعي ، أي أثرها على إنتاجية هذا الناتج وهي ما تسمى بفكرة إنتاجية النفقات العامة .

ومن الضروري أن نشير في ذلك إلى أن فكرة إنتاجية النفقات العامة أي أثر النفقات العامة على الإنتاج تتوقف على مدى فاعلية النفقات العامة La Productivité des dépeneses publiques أي على كفاءة إستخدام نفقة معينة في سبيل الحصول على نتيجة معينة ، فكلما كانت النتيجة أكبر والنفقة أقل ، كلما زادت كفاءة النفقات العامة ومن ثم تزداد آثارها الإيجابية على الإنتاج

القومي .

٢ ـ أثر النفقات العامة على الإنتاج القومي :

يقصد بالناتج القومي مجموع السلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية معينة غالباً ما تكون سنة ، وبمعنى آخر مجموع القيم المضافة التي تتولد عن النشاط الإنتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية معينة .

ويتوقف هذا الناتج القومي على نوعين من العوامل [١] : الأولى تمثل القوى المادية للإنتاج ، وهي التي تشكل المقدرة الإنتاجية القومية ، وتنصرف إلى العوامل الطبيعية ، واليد العاملة ، ورأس المال العيني ، والفن الإنتاجي، والثانية تمثل العوامل الاقتصادية وتنصرف إلى الطلب الكلي الفعال، وهو الطلب على أموال الإستهلاك ، والطلب على أموال الإستثمار، ويعني ذلك أن النفقات العامة يمكن أن تؤثر في الإنتاج القومي من خلال التأثير على هذين العاملين :الطلب على أموال الإستهلاك والطلب على أموال الإستثمار .

والواقع أن النفقات العامة تؤثر على المقدرة الإنتاجية للاقتصاد القومي برفعها سواء بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر ، ومن ثم يرتفع الناتج القومي والدخل القومي ، ولكن لبيان أثر النفقات العامة في رفع المقدرة الإنتاجية ، فإنه يتعين أن نفرق بين نوعين من النفقات العامة : وهما النفقات العامة الإستثمارية والنفقات العامة الإستهلاكية .

أما النفقات العامة الإستثمارية ويسميها البعض بالنفقات العامة الإنتاجية [٢] ، فإنها تعمل على تكوين رؤوس الأموال العينية وبالتالي زيادة

---

(١) انظر : دكتور رفعت المحجوب، المالية العامة ، المرجع السابق . صفحة ١٣٥ ـ ٦٣٩ .

(٢) انظر : دكتور زين العابدين ناصر ، علم المالية العامة والتشريع المالي . دار النهضة العربية ١٩٧١ ، صفحة ١٠٦ .

رأس المال القومي وزيادة المقدرة الإنتاجية للدولة وخاصة في المدى الطويل .

وبالنسبة للنفقات العامة الإستهلاكية فإنها تؤدي كذلك إلى رفع المقدرة الإنتاجية وإن كان ذلك يتم بصورة أقل وضوحاً من النفقات العامة الإستثمارية، فالنفقات العامة على خدمات التعليم والصحة مثلا تؤدي إلى رفع المقدرة الإنتاجية للعمل ، كما أن النفقات العامة على الخدمات التقليدية للدولة كالأمن الخارجي والداخلي والقضاء تحقق الإستقرار اللازم لرفع كفاءة العملية الإنتاجية ذاتها .

ومن ناحية أخرى تؤثر النفقات العامة على الإنتاج والعمالة من خلال تأثيرهما على حجم الطلب الكلي الفعال ، وقد رأينا أنه وفقاً لنظرية « كينز» يتوقف حجم الإنتاج والعمالة على مستوى الطلب الكلي أي على الإنفاق الكلي على أموال الإستهلاك وأموال الإستثمار ، وتشكل النفقات العامة جزءاً هاماً من هذا الطلب ، وتزداد أهميته بإزدياد حجم النفقات العامة مع ازدياد مظاهر تدخل الدولة في حياة المجتمع .

وجدير بالذكر أن العلاقة بين حجم النفقات العامة وحجم الطلب الكلي الفعال وأثرها عليه ، تتوقف على حجم النفقة من ناحية ونوعها من ناحية أخرى . فالنفقة الحقيقية تشكل طلباً على السلع والخدمات وتمثل بالتالي زيادة في الدخل القومي بمقدار أكبر من مقدار النفقة العامة التي أنفقت في ذلك . أما النفقة الناقلة أو التحويلية فإن أثرها يتوقف على كيفية تصرف المستفيدين من هذه النفقة ، فإذا خصصت لشراء سلع وخدمات من الداخل كان لها تأثير على زيادة الطلب ، أما إذا إستخدمت في شراء سلع وخدمات من الخارج كان ذلك بمثابة تسرب من دورة الدخل .

أما بخصوص علاقة الطلب الفعلي بحجم الإنتاج ، فإنه كقاعدة عامة تؤدي زيادة الطلب الفعلي إلى زيادة حجم الإنتاج ، وإن كان ذلك يتوقف

على درجة النمو في الدول المتخلفة من ناحية ، ومستوى العمالة أو التشغيل في الدول المتقدمة من ناحية أخرى . وتفسير ذلك أنه إذا اتسم الجهاز الإنتاجي بعدم المرونة كما هو الحال في الدول المتخلفة نظراً لغلبة القطاع الأولى على الهيكل الاقتصادي ، فإن زيادة النفقات العامة لا تؤدي إلا إلى إرتفاع في مستوى الأثمان ، كما أنه إذا كان مستوى النشاط الاقتصادي في الدول المتقدمة قد وصل إلى مرحلة التشغيل الشامل ، فإن زيادة النفقات العامة تؤدي أيضاً إلى إرتفاع الأثمان نتيجة للتضخم حيث تباشر النفقات العامة أثرها على الأثمان أكثر منها على الإنتاج .

٣ ـ الآثار الاقتصادية المباشرة لبعض أنواع النفقات العامة :

رأينا أن آثار النفقات العامة على الإنتاج القومي تختلف بإختلاف نوع النفقة وغرضها وحجمها ، ويهمنا أن نشير في هذا الخصوص بإيجاز إلى آثار بعض أنواع النفقات العامة وهي ، النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة وموقف النفقات الحربية منها، الإعانات الاقتصادية وأثرها على الإنتاج القومي .

(أ) النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة ـ النفقات الحربية :

رأينا أن معيار قياس أثر النفقات العامة على الإنتاج في ظل التدخل المطرد للدولة في الحياة الاقتصادية هو مدى إنتاجية النفقات العامة وفاعليتها ، ومن ثم يتعين أن نعي دائما التفرقة بين النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة . فالنفقات المنتجة هي التي تؤدي إلى زيادة تيار كمية السلع والخدمات التي تخصص لرفع مستوى الأفراد الاقتصادي والاجتماعي ، ولا تؤدي النفقات غير المنتجة ـ على العكس ـ إلى زيادة كمية السلع والخدمات التي تخصص لذات الغرض مثل النفقات العامة المظهرية ، ونفقات الدعاية والإعلان والشعارات ، ونفقات تضخيم الإدارة وخلق البيروقراطية . ويثور تساؤل في هذا الخصوص ، مؤداه ما إذا كانت النفقات العامة الحربية تعتبر من قبيل

النفقات غير المنتجة أم النفقات المنتجة ؟ [١] .

الواقع أن النفقات العامة الحربية لا تقتصر على وقت الحرب فقط ، وإنما تنسحب على الفترة السابقة للحروب والفترة اللاحقة للحرب كذلك ، فالإعداد للحروب وما يتضمنه ذلك من تطويع للموراد لخدمة الحرب يتطلب نفقات كثيرة ، كما أن الفترة اللاحقة للحرب تتطلب كذلك إعادة التعمير لما دمرته الحرب ، فضلا عن نفقات فترة الحرب ذاتها ، وكل ذلك يتطلب نفقات عسكرية يترتب عليها أن تصبح النفقات الحربية عموماً من قبيل النفقات غير المنتجة ، لأنه فضلا عن أنها تحرم الإنتاج المدني من بعض الموارد الإنتاجية عن طريق تخصيصها لأغراض الحرب ، فإن ذلك يؤدي إلى رفع نفقة الإنتاج في الصناعات المدنية حيث يتنافس الطلب على عناصر الإنتاج من الصناعات المدنية والصناعات الحربية .

ونتيجة لذلك ، فإن النفقات الحربية تحدث آثاراً تضخمية يتوقف مداها على مستوي التشغيل في الاقتصاد القومي ، ذلك أن ازدياد تيار الإنفاق النقدي يولد دخولا لايقابلها تيار من السلع والخدمات ، لأنه كما رأينا يتنافس الطلب الحربي مع الطلب المدني بشقيه العام والخاص ، ومن ثم يولد ذلك آثاراً تضخمية تؤدي إلى نقص القيمة الشرائية الحقيقية بما يمثل تضحية أكبر لذوي الدخول الثابتة والدخول المنخفضة عموماً .

وبدهي أن يكون لذلك أثره في إحداث العجز بميزان المدفوعات من خلال زيادة الإيرادات التي يتطلبها المجهود الحربي ، وعن طريق توجيه

(١) انظر : دكتورمحمد دويدار ، المرجع السابق . صفحة (١٠٠ ـ ١٠٢) .
ولمزيد من التفصيل انظر :

Harold M, Groves Financing Government, Fifth Edition, .

Holt Rinehart and Winston Lne . N, Y, 1962. pp. 455 - 549 .

The Defense Economy, Edited by Seymour Melman, Praeger Publishers, N, Y, 1977 .

الصناعات الداخلية لتغذية هذا المجهود ، الأمر الذي ينحسر بسببه التصدير ، إلا إذا كان تصدير الأسلحة يمثل عنصراً أساسياً في قائمة الصادرات كما هو الحال بالنسبة لمعظم الدول الرأسمالية وغيرها من الدول المصدرة للأسلحة عموماً .

ومن ناحية أخرى فإن النفقات الحربية بآثارها التضخمية تحد من عملية التصدير ذاتها بسبب إرتفاع أثمان السلع والخدمات في الداخل ، وهو ما يؤثر على عملية التنمية في الدول المتخلفة التي تعتمد في إعداد جيوشها على الدول الخارجية .

وترتيباً على ذلك لا تعتبر النفقات الحربية منتجة من هذه الوجوه ، لكن هل تعتبر هذه النفقات منتجة من وجوه أخرى ؟ .

الواقع أن النفقات الحربية تعتبر نفقات منتجة بقدر ما تسهم به في العملية الإنتاجية من زيادة السلع والخدمات تلبية للإحتياجات الاجتماعية للأفراد ، فإذا تمخض عن النفقات العامة الحربية إكتشاف فنون إنتاجية جديدة يتم تعميمها في النشاط الإنتاجي ، كانت هذه النفقات منتجة من هذه الزاوية ، كما أن هذه النفقات تكون منتجة أيضاً إذا ترتب عليها خلق الطلب الكلي الفعال في إقتصاد رأسمالي متقدم يعاني من إنخفاض في مستوى التشغيل ، ويترتب على ذلك زيادة في الإنتاج المدني . ومن ناحية أخرى تعتبر هذه النفقات منتجة في مجتمع رأسمالي متقدم إذا ترتب عليها تحقيق أقصى ربح ممكن من وجهة نظر المشروع في الاقتصاد الرأسمالي .

(ب) الإعانات الاقتصادية وأثرها على الاقتصاد القومي :

رأينا فيما سبق أن الإعانات الاقتصادية تعتبر من ضمن النفقات الناقلة أو

(١) انظر في ذلك: الإنفاق العسكري العالمي وتجارة السلاح في الشرق الأوسط، دراسات إستراتيجيه. معهد استوكهولم الدولي لأبحاث السلام «سبيري» دراسة رقم٣٩. ١٩٨١ .

التحويلية وتعرفنا كذلك على الأهداف الاقتصادية المختلفة لهذه الإعانات بين تحقيق الاستقرار بالنسبة للأثمان ، وضمان إستمرار نشاط إقتصادي أساسي معين ، ورفع معدل النمو الاقتصادي من خلال توجيه الإستثمارات إلى فرع إنتاجي معين أو توطين المشروعات في مكان معين ، فضلا عن إمكانية رفع معدل تراكم رأس المال كما هو الحال في توجيه جزء من الدخل للإستثمار من خلال الإعانة التي تمنح لبعض المشروعات .

وقد كان غرض الإعانة الاقتصادية التقليدية ينحصر في محاربة التضخم، وتخفيض الأثمان ، وخاصة بالنسبة للسلع الضرورية بهدف تخفيض نفقات المعيشة بالنسبة للطبقات الفقيرة ، ولكن لا حظنا أن غرض الإعانة الاقتصادية قد تعدى هذه الحدود ليصبح الهدف الرئيسي لها هو زيادة الإنتاج القومي عن طريق زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي عموماً .

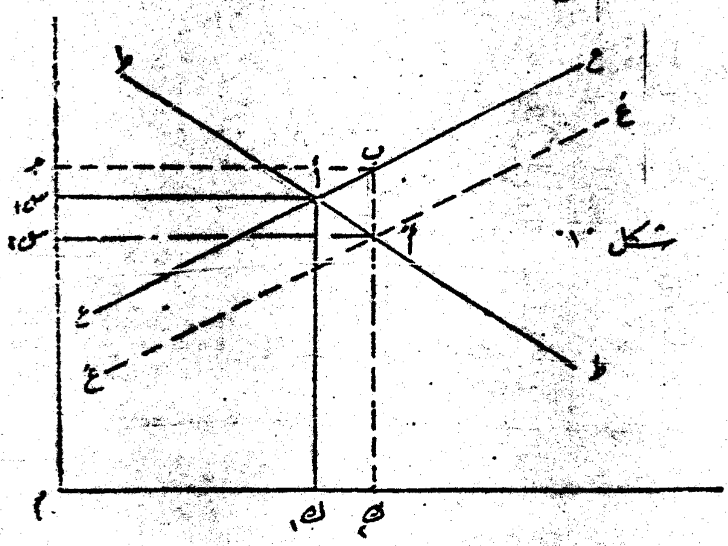
تحليل أثر الإعانة على الإنتاج :

يعتمد التعرف على مدى تأثير الإعانة على حجم الإنتاج على عوامل كثيرة منها : مدى مرونة كل من منحنيات العرض والطلب للسلعة المعانة ، ودرجة المنافسة السائدة في السوق ، وصور وشروط منح الإعانة . ونشير في هذا الخصوص إلى صورتين فقط من صور أثر الإعانة على الإنتاج في وحدة إنتاجية واحدة ، علماً بأنه ليس صحيحاً أن النتائج التي نتوصل إليها بالنسبة لهذه الوحدة صحيحة دائماً بالنسبة للإقتصاد القومي في مجموعه ، وإنما تبين فقط الإتجاه العام لما تحققه الإعانة من أثر على الإنتاج .

هذا وسنفترض في الصورة الأولى أن الدولة ستقوم بمنح الإعانة في شكل نقدي على كل وحدة من وحدات الإنتاج ، وأن السلع تنتج في ظل قانون النفقات المتزايدة (أي أن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة وتنقص عند إنقاصها) ، وأن السلع تباع في ظل المنافسة

الكاملة، وأن كلا من منحنى العرض والطلب لهذه السلعة مرن

ويمثل الشكل البياني رقم (١) هذه الصورة ، فمنح الإعانة في هذا الشأن يعتبر بمثابة تخفيض لنفقة إنتاج الوحدة ، وبالتالي فإن منحنى العرض ع ع ينتقل إلى أسفل بمقدار الإعانة متخذاً الوضع عَ عَ ، وتكون قيمة الإعانة النقدية للوحدة هي المسافة الرأسية بين منحنى العرض قبل رفع الإعانة ع ع ومنحنى العرض بعد رفع الإعانة عَ عَ أي هي المسافة أ ب.

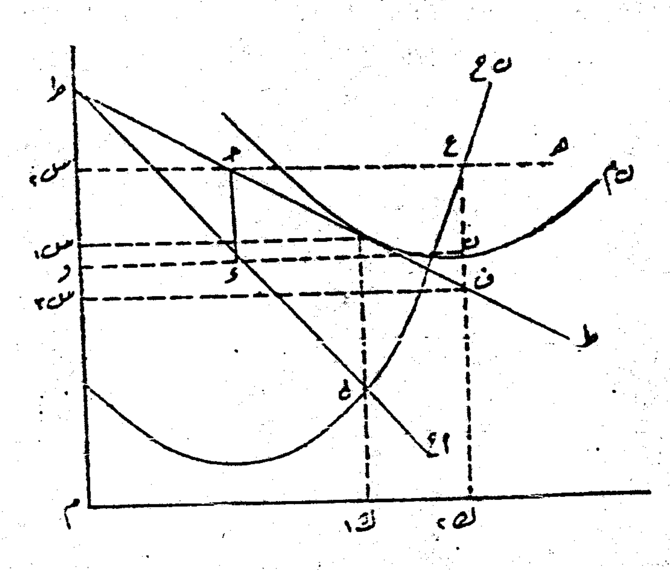


شكل رقم (١)

أما منحنى الطلب ط ط فسيبقى على حاله دون تغيير ، ولهذا تنتقل نقطة التوازن من أ إلى أَ حيث يتحدد الثمن الجديد للسلعة عند س٢ ، وتزداد الكمية المنتجة من م ك١ إلى م ك٢ ، وتمثل المساحة أ ب جـ س ٢مقدار الإعانة التي تمنحها الدولة للمشروع أو الصناعة الواحدة .

والنتيجة أن منح الإعانة للمنتج ، في ظل الإفتراضات المشار إليها أدي إلى تخفيض ثمن السلعة للمستهلك بأقل من قيمة الإعانة النقدية للوحدة ، وإلى إزدياد الكمية المنتجة من هذه السلعة بما يعادل الفرق بين م ك١ ، م ك٢ .

أما في الصورة الثانية ، فإننا نفترض أن الدولة تقوم بمنح الإعانة للمنتج الزراعي لضمان حد أدنى للثمن بحيث إذا إنخفض ثمن السلعة في السوق عن هذا الحد الأدني ، فإن الدولة تقوم بدفع الفرق نقداً ، أما السلعة فيتم إنتاجها في ظل قانون النفقة المتزايدة وتباع في ظل المنافسة الإحتكارية . وهذا هو ما يمثله الشكل البياني رقم (٢) .



شكل رقم (٢)

فالمنتج يصل إلى نقطة التوازن ل حيث يتقاطع منحنى الإيراد الحدي أ ح مع منحنى النفقة الحدية ن ح مما يدفع المنتج إلى إنتاج الكمية م ك١ حيث يبيعها في السوق بسعر م س١ دون أن يحقق أرباحاً .

فإذا كان السعر الذي ضمنته الحكومة هو م س٢ ، فإننا نجد أن منحنى الإيراد المتوسط الذي يواجهه المنتج في هذه الحالة هو ط حـ هـ ، وأن منحنى الإيراد الحدي سيصبح طء حـ هـ وعلى ذلك فنقطة التوازن الجديدة للمنتج ستصبح النقطة ع حيث يتقاطع منحنى الإيراد الحدي طء حـ هـ مع

منحنى النفقة الحدية ن ح فتزداد الكمية المنتجة من السلعة من م ك١ إلى م ك٢ . فإذا أصبحت م ك٢ هي الكمية المعروضة في الأسواق ، فإن السعر الذي يحدده السوق لها هو م س٣ ، وهكذا تمثل المساحة ق ع س٢ س٣ ربح المنتج (١).

والنتيجة أن منح هذه الإعانة يزيد من الكمية المنتجة والمستهلكة من السلعة ويخفض ثمن البيع للمستهلك . وقد يزداد الطلب على عناصر الإنتاج فترتفع معدلات الإستثمار ويزداد حجم التشغيل ومن ثم يتحقق الإستقرار الاقتصادي مما يبين أهمية الإعانات الاقتصادية في هذا الخصوص .

لكن ما هو مقدار الزيادة في الإنتاج ؟ (٢) .

يتوقف مقدار الزيادة في الإنتاج ـ على فرض ثبات ظروف الطلب على السلعة أو الخدمة ـ على مرونة العرض أي شكل منحنى النفقة الذي يتوقف على قانون الغلة الذي يخضع له إنتاج السلعة .

فإذا كانت الإعانة ممنوحة لسلعة تخضع في إنتاجها لقانون تزايد النفقة مع زيادة الإنتاج ، فإن جزءاً من الإعانة يمتصه إرتفاع نفقة الوحدة الناجم عن زيادة الإنتاج . ومن ثم تكون الزيادة في الناتج ضعيفة .

أما إذا كانت السلعة تخضع في إنتاجها لقانون تناقص النفقة مع تزايد الإنتاج ، فإن الزيادة في الإنتاج الناشئة عن الإعانة تصل إلى حدها الأقصى، إذ يضاف إلى الفائدة الناجمة عن الإعانة أن نفقة إنتاج الوحدة من

---

(١) انظر : دكتور حامد عبد المجيد دراز ، دكتور علي عباس عياد ، مبادئ الاقتصاد العام ، المرجع السابق ، صفحة (٤٤٥ ـ ٤٤٧) .

(٢) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق . صفحة ٢٦٨ وذلك بالإضافة إلى المراجع التي سلفت الإشارة إليها .

السلعة تنخفض بزيادة الإنتاج .

توزيع الاستفادة المتولدة عن الإعانة بين المنتجين والمستهلكين [١] :

تتولد عن الإعانة ميزة تؤدي إلى نوع من إعادة توزيع الدخل بين المنتجين والمستهلكين على فرض أن هذه الميزة قاصرة عليهم ، وتحدد توزيع هذه الميزة بينهم ظروف نفقة الإنتاج ومرونة الطلب .

فإذا كانت نفقة إنتاج الوحدة من السلعة تتزايد بتزايد الإنتاج ، فإن إستفادة المنتجين من الإعانة تكون أكبر عن طريق زيادة أرباحهم ، لأن إستفادة المستهلكين من الإعانة تنقص بقدر الزيادة في النفقة المترتبة على زيادة الإنتاج .

أما إذا كانت النفقة تتناقص مع زيادة الإنتاج ، فإن الإعانة تميل إلى أن تنتقل إلى المستهلكين عن طريق الإنخفاض في النفقة الذي تؤدى إليه الإعانة.

ويتوقف إنخفاض الثمن الذي يشتري به المستهلك على مرونة الطلب ، فإذا كانت هذه المرونة مرتفعة ، فإن ذلك يمنع المنتج من رفع الثمن والإستيلاء على قيمة الإعانة لشخصه ، وتتحقق مصلحة المستهلكين بالتالي عن طريق إنخفاض ثمن السلعة أو الخدمة .

ومع ذلك فإنه من الصعب غالباً التعرف على أثر الإعانة الاقتصادية بدقة، فقد يحدث ألا يتحقق أثر إعانة قصد بها خفض الثمن مثلا نتيجة لشكل السوق ، أو بالنظر للحالة الاقتصادية عموماً .

فإذا كان السوق سوق إحتكار مثلا ، فإن ذلك يمنع الإعانة من تحقيق آثارها المطلوبة غالباً ، كما أن الوسطاء بين المنتجين والمستهلكين يمنعون هذه

---

(١) انظر : المرجع السابق صفحة (١١٩ ـ ١٢١) .

الإعانة أيضاً عن تحقيق آثارها المستهدفة .

ومن ناحية أخرى فإنه قد يترتب على الإعانة التي يتم منحها بغرض إبقاء بعض المشروعات في نشاط إقتصادي معين رغم أن أداءها غير إقتصادي ، نقول يترتب علي هذه الإعانة توزيع غير رشيد للموارد الإنتاجية مما يؤثر في النهاية على الناتج القومي بالحد من زيادته .

إعانة التجارة الخارجية :

يكون للإعانات الاقتصادية أيضاً ليس في داخل الاقتصاد القومي فقط ، بل في خارج حدود هذا الاقتصاد ، ومن الإعانات الأخيرة إعانات تشجيع الصادرات أو إعانات تشجيع إستيراد سلعة معينة سواء لأهميتها كسلعة غذائية أو كعنصر إنتاجي معين .

وتهدف إعانات التصدير عموماً إلى زيادة الصادرات ببيعها في السوق الخارجية بأثمان منخفضة قد تقل عن نفقة إنتاجها في بلد الأصل ، وتحقق هذه الإعانات أغراضاً متعددة منها : مقابلة آثار أنواع الضرائب ، حتى يتمكن المصدرون من بيع السلع بثمن أقل ، أو مقابلة آثار سعر صرف يتضمن تقديراً عاليا لقيمة العملة ، أوفي حالة الكساد لتشجيع التصدير وإن كان ذلك يتوقف على رد فعل البلدان الأخرى .

وبدهي أن نقرر أنه يترتب على إعانة التصدير نقل بعض عناصر الإنتاج من مجال نشاطها الداخلي إلى إنتاج سلع وخدمات تخصص للتصدير أي للسوق الخارجي ، ولهذا فإن الإستفادة من الإعانات الاقتصادية في هذا النطاق تقاس بمقدار الزيادة في العملات الأجنبية أو السلع المستوردة من ناحية، وكيفية إستخدام هذه العملات أو السلع لزيادة الناتج القومي من ناحية أخرى .

ثانياً ـ أثر النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي :

يعني نمط توزيع الدخل القومي الكيفية التي يوزع بها بين الطبقات والفئات الاجتماعية ، وتحدد بالتالي نصيب كل من هذه الطبقات والفئات . ويتحدد نمط توزيع الدخل القومي ـ كقاعدة عامة ـ بطبيعة طريقة الإنتاج ، فالإنتاج في مجتمع رأسمالي مثلا يقوم على أساس الملكية الفردية لوسائل الإنتاج والعمل الأجير ومدى سيطرة الوحدة الإنتاجية على السوق .

ومن هذه الطبيعة للإنتاج في المجتمع الرأسمالي يمكن أن نشير إلى العوامل التي يوزع على أساسها الناتج الصافي للعملية الإنتاجية بين الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة (١) :

١ ـ العمل وإنتاجيته ، وتتحدد الإنتاجية أساساً بغرض تدريب العامل وتحسين إمكانيات تطوير إنتاجه من خلال التعليم العام والفني وظروف المعيشة .

٢ ـ مقدار ما يتملكه الفرد في المجتمع الرأسمالي من وسائل إنتاجية تمكنه من أن يختص بجزء من الناتج الاجتماعي الصافي يضيق نطاقه أو يتسع حسب قوته الاقتصادية التي ترتكز على وسائل الإنتاج التي يتملكها .

٣ ـ النفوذ الشخصي أو السياسي ، ويسمح هذا النفوذ لبعض الفئات بالحصول على نصيب من الدخل أكبر مما يتناسب مع ما تحت أيديهم من وسائل إنتاج أو مع عملهم الفعلي .

ويترتب بالطبع على هذه العوامل مجتمعة إنعدام العدالة التوزيعية لصالح من يتملكون وسائل إنتاج أكبر أو يتمتعون بنفوذ شخصي وسياسي أكبر ، ومن ثم وجدت فئات وطبقات في المجتمع الرأسمالي بدخول مرتفعة

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار . المرجع السابق صفحة ١٠٩ ـ ١١٣ .

تهيء لها كافة أسباب الحياة ، وفئات أخرى لا تحصل إلا بالكاد على ما يسد رمقها .

والسؤال الآن هو ما إذا كان يمكن للنفقات العامة أن تقلل من مساويء هذا التوزيع ؟ .

تباشر الدولة تأثيرها في المجتمع الرأسمالي في تكوين وتوزيع الدخل القومي من خلال الأدوات المالية : النفقات العامة ، والإيرادات العامة ، الميزانية العامة من ناحية ، والأدوات الاقتصادية غير المالية من ناحية أخرى كالإعانة والأجور والاستثمارات العامة وغيرها .

على أن أثر النفقات العامة كأداة مالية يكتسب أهمية خاصة في هذا المجال وإن كان إدراك هذا الدور لا يكون كاملا إلا بعد دراسة أثر الإيرادات العامة المقارنة بين ما تدفعة هذه الفئة من ضرائب وما تحصل عليه من منافع نتيجة هذه النفقات العامة ، فإذا كان ما يحصل عليه الشخص أقل ممايدفعه ، فمعنى ذلك أنه دفع إلى غيرة جزءاً من دخله ، وإذا حدث العكس ، إستفاد من عملية إعادة التوزيع ، وذلك على الرغم من الصعوبة الفعلية في إجراء هذه المقارنة .

وتستطيع الدولة أن تؤثر في توزيع الدخل إما عن طريق التأثير على التوزيع الأولي للدخل أي التوزيع القائم بين الأفراد الذين يسهمون في العملية الإنتاجية ، أو عن طريق التأثير على التوزيع النهائي للدخل من خلال التأثير على التوزيع الأولي بغرض إعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد بصفتهم مستهلكين .

وتحدد الدولة في حالة التوزيع الأولى مكافآت عناصر الإنتاج سواء كانت في صورة أجور أو أرباح أو فائدة أو ريع ، كما يمكن لها أن تحدد أثمان عناصر الإنتاج ، ويتسع بالطبع دور الدولة في هذا الخصوص بإتساع

تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع .

ويتسنى للدولة أن تحدد نمط توزيع الدخل القومي بالنسبة للتوزيع النهائي من خلال النفقات العامة عموماً ، وعلى وجه الخصوص النفقات العامة الناقلة أو التحويلية التي سلفت الإشارة إليها .

على أن الأثر الذي تحدثه النفقات العامة في هذا الخصوص يتوقف على معرفة كيفية تمويل هذه النفقات ، ذلك أنه يشترط أن تكون الضرائب المباشرة والتصاعدية على نحو ما سنعرفه تفصيلا بعد ذلك - هي المصدر الأساسي للإيرادات التي تغطي هذه النفقات ، فمثلا يضيع مفعول الآثار التي تحدثها النفقات العامة بالنسبة لفرد من مجموعة أفراد عن طريق زيادة القوة الشرائية لديه من خلال إنفاق ناقل كالإعانة مثلا ، إذا إتبعت سياسة إيرادية تتعلق بضرائب تصيب هؤلاء على نحو معين .

كما أنه إذا تم تمويل النفقات العامة من خلال خلق عجز في الميزانية تتم تغطيته بقرض يسمح بزيادة تيار الإنفاق النقدي بمعدل يزيد عن تيار السلع والخدمات التي تنتج ، فإن إرتفاع المستوى العام للأثمان قد يصل إلى حد التضخم إذا إزداد الطلب على العرض في الاقتصاد القومي [١] .

ومن ناحية أخرى فإن أثر النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي يكون مباشراً إذا ترتب على هذه النفقات زيادة القوة الشرائية لدى بعض الأفراد كما هو الحال في الإعانة ، ويكون هذا الأثر غير مباشر إذا تم الإنفاق العام عن طريق تزويد فئات معينة ببعض السلع والخدمات بثمن أقل من ثمن نفقاتها كما هو الحال في دفع إعانة الاستغلال .

---

(١) ونتيجة لذلك تنخفض الدخول الحقيقية للفئات التي تحصل على الأجور . الأمر الذي يعكس إرتفاعاً في النصيب النسبي للربح على حساب هذه الأجور ومن ثم يتغير نمط توزيع الدخل القومي خاصة وأنه لا تزداد الأجور بعد إتفاع الأثمان إلا بفترة معينة .

ويترتب على تأثير النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي تغيير في نمط الإنفاق الخاص حيث يزداد الإنفاق لدى الأفراد الذين تزداد دخولهم عن طريق النفقات العامة مما يؤدي إلى تغيير في نمط طلبهم على السلع والخدمات فيزداد هذا الطلب على بعض السلع بينما ينقص على البعض الأخر.

وجدير بالذكر أن إعادة توزيع الدخل القومي في النهاية هي عبارة عن المقابلة بين بعض الإعتبارات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، ويتوقف على القيم التي تدين بها الجماعة ، وقد رأينا أساسياتها في المجتمع الرأسمالي على ضوء الكيفية التي يوزع بها الدخل القومي .

وبذلك نكون قد انتهينا من عرض الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة ، لننتقل بعدها إلى الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة في المبحث الثاني من هذا الفصل .

المبحث الثاني
الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

رأينا أن النفقات العامة لها آثارها المباشرة على النشاط الاقتصادي عن طريق تأثيرها على الانتاج القومي والاستهلاك القومي ، كما أن لها آثاراً أخرى غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل وهي ما تعرف إصطلاحاً بأثر المضاعف والمعجل (١) .

أولا : المضاعف The Multiplier

ينصرف إصطلاح المضاعف في التحليل الاقتصادي إلى الآثار المكررة التي تنتج عن الزيادة أو النقص في الإنفاق بالنسبة للدخل القومي ، فهو إذاً المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل القومي التي تتولد عن الزيادة الأصلية في الإنفاق عن طريق ما تزاوله هذه الزيادة الأخيرة من تأثير على الإنفاق القومي على الإستهلاك :

---

(١) انظر: دكتور محمد زكي شافعي . مقدمة في النقود والبنوك . دار النهضة العربية ١٩٦٩ ، صفحة (٤٠٤ ـ ٤٠٩).

ـ الفردو . ستونير ، دجلاس س . هيج ، النظرية الإقتصادية ، ترجمة صلاح الصيرفي ، ١٩٦٢ ، صفحة (٥٨٨ ـ ٥٩٦).

ـ دكتور جمال الدين سعيد ، النظرية العلمية لكينز بين الرأسمالية والإشتراكية ، مطبعة لجنة البيان العربي ، ١٩٦٣ ، صفحة (١٥٢ ـ ١٨٥) .

- Join Maynard, Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Mony, Macmillan and Co, Ltd,, London, pp, 113 - 131 .

- E, Dillard, The Economics of J, M, Keynes, Prentice, Hall, Inc. 1948 . U.S.A. pp, 75 - 86 .

ولتوضيح فكرة المضاعف نفترض أنه قد إزدادت نفقات الدولة بمبلغ ١٥ مليون جنيه ، وبدهي أن هذه الزيادة في النفقات العامة تمثل دخلا جديداً للأفراد يصل إليهم في صورة أجور أو فوائد أو ريع أو أرباح أو أثمان مواد أوليه ، ويقوم الأفراد بإستهلاك جزء من السلع والخدمات بما قيمته عشرة مليون مثلا من هذه الزيادة في الإنفاق ويدخرون الباقي وهو خمسة مليون جنيه ويمثل مبلغ العشرة مليون جنيه دخلا للأفراد الذين يصل إليهم فيستهلكون جزءاً منه ويدخرون الباقي وهكذا ، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى زيادة الإنتاج والدخل لا بمقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بمقادير مضاعفة، ولهذا نسمي هذا المبدأ بالمضاعف .

وكما يتحقق أثر المضاعف عند زيادة النفقات العامة ، فإنه يتحقق أيضاً عند زيادة النفقات الخاصة على الاستهلاك أو الاستثمار ، وعند زيادة الصادرات . وإذا كان كيتر قد قصر فكرة المضاعف على بيان أثر زيادة الاستثمار على الدخل القومي ، فإن فكرة المضاعف قد طبقت بعده بصورة عامة أي في الحالات التي يحدث فيها إنفاق سواء في مجال الاستثمار أو غيره من المجالات السالفة الإشارة إليها .

وإذا كانت فكرة المضاعف ترتبط بما يطلق عليه الاستثمار الذاتي أو المستقل Autonomus Investment فإن فكرة المعجل ترتبط بما يطلق عليه الاستثمار التابع أو المشتق Induced Investment .

والاستثمار الذاتي يمثل كل إستثمار يتم إتخاذاً لقرارات مستقلة عن مستوى الدخل ، أما الاستثمار المشتق فيتقرر إستجابة لزيادة في الطلب على السلع الإستهلاكية حيث تؤدي هذه الزيادة إلى زيادة في الطلب على عناصر الإنتاج عموماً ، فكأن هذا الاستثمار جاء نتيجة للزيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية ، ومن ثم سمي بالطلب المشتق Derived Demand .

هذا وقد وردت الصورة الأولى لتحليل المضاعف عند كينز [١]، وإن كانت في صورة فروض قاصرة على أداء الغرض المراد إستخدام المضاعف لتحقيقه في مجال قياس آثار الإنفاق العام [٢].

فلو فرض أن زيادة الإنفاق الاستثماري كانت بواقع مليون جنيه وترتب عليها زيادة في الدخل مقدارها ثلاثة ملايين جنيه نتيجة لما يترتب على الزيادة في الإنفاق هذه من تأثير على جملة الإنفاق على الاستهلاك ، فإن المضاعف في هذه الحالة :

$$\frac{\text{الزيادة في الدخل}}{\text{الزيادة في الإنفاق}} = \frac{٣}{١} = ٣$$

ولتوضيح ذلك في تسلسل أثر النفقات العامة على الدخل ، نفترض أن الإنفاق الاستثماري يساوي مائة مليون جنيه تمثل دخول القائمين بالعمل في المشروع ودخول من يقدمون المواد الأولية والسلع الوسيطة اللازمة للمشروع. وهذه الدخول لا تتفق جميعها على السلع الاستهلاكية ، وإنما يتم إدخار بعضها وإستهلاك البعض الاخر وفقاً للميل الحدي للإستهلاك لمن يحصلون على هذه الدخول . فإن كان الميل الحدي للإستهلاك = $\frac{٢}{٣}$ الزيادة في

(١) وكان أول من اشار إلى فكرة المضاعف هو :

R. F. Kahn, The Relaiton of Home Investment to Unemployment, Economic Jornal, June 1931 .

ومشار إلى ذلك في :

J. M. Keynes, The Jeneral Theory, op. cit, 113 .

(٢) إنظر في تفصيل ذلك ـ دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة (١٢٧ ـ١٥٣).

الدخول ، فإن ما ينفق على الاستهلاك يكون ٦٦,٦٧ مليون جنيه ، ويحصل منتجو السلع الاستهلاكية هذه على دخول جديدة بذات القدر ومن ثم يزداد مقدار ما ينفقونه بدورهم على الاستهلاك بمقدار $\frac{٢}{٣}$ هذه الدخول أي على وجه التحديد ٤٤,٦٣ مليون جنيه . وهكذا [١] . وتستمر العملية ويكون حجم الإنفاق في كل مرة مساوياً $\frac{٢}{٣}$ كمية الإنفاق في المرة السابقة عليها . وإذا أضفنا كافة الزيادات الثانوية التي تولدت عن الزيادة الأصلية في الإنفاق مقدارها ١٠٠ مليون جنيه وصلنا إلى زيادة كلية في الدخل مقداوها :

١٠٠ + ٦٦,٦٧ + ٤٤,٦٣ + ٢٩,٣ + ١٩,٧٥

+ ١٣,١٧ + ٨,٧٨ + ٥,٨٥ + ... = ٣٠٠ مليون جنيه .

ويتضح من هذا أنه عندما يكون الميل الحدي للإستهلاك مساويا $\frac{٢}{٣}$ يكون المضاعف ٣ (١ إنفاق أولي على الاستثمار ، ٢ إنفاق متتالي على الاستهلاك).

وبنفس الطريقة يكون المضاعف ٤ عندما يكون الميل الحدي للإستهلاك $\frac{٣}{٤}$ ولذلك يتوقف حجم المضاعف على مدي كبر الميل الحدي للإستهلاك

(١) وجدير بالذكر أنه يتسرب قدر مما يتلقاه الأفراد من دخل أثناء هذه الدورات المتتابعة للإنفاق نظرا لعدم إنفاق الأفراد للزيادة التي تطرأ على دخولهم بأكملها على الإستهلاك، حيث يتم تسرب بعضها في صورة إكتناز أو في صورة إستهلاك على سلع أجنبية تحت تأثير الأثر الدولي للمحاكاة ، أو في صورة دفع فوائد ديون أو في صورة ودائع بنكية عاطلة ، ويترتب على ذلك جميعه تبديد قيمة الزيادة الأصلية في الإنفاق في زيادة الدخل القومي ، ولهذا إذا أخذت صورة التسرب في الإعتبار فإن مقدار المضاعف يكون أقل من مقلوب الميل الحدي للإدخار . .

أو مدى صغر الميل الحدي للإدخار .

والسؤال الآن هو كيف تتحدد قيمة المضاعف ؟ .

الواقع أنه يمكن إستخلاص قيمة المضاعف ، طبقاً لفكرة « كينز » ، ببعض المعادلات البسيطة :

فإذا رمزنا بالحرف (م) لقيمة المضاعف ، وبالرمز Δ أ إلى التغير في الاستثمار ، وبالرمز Δ س إلى التغير في الاستهلاك ، وبالرمز Δ د إلى التغير في الدخل ، فإنه يمكن التوصل إلى ما يلي :

$$\Delta \text{د} = \text{م} \times \Delta \text{أ} \qquad (١)$$

$$\therefore \text{م} = \frac{\Delta \text{د}}{\Delta \text{أ}} \qquad (٢)$$

$$\text{ولكن } \Delta \text{د} = \Delta \text{س} + \Delta \text{أ} \qquad (٣)$$

$$\therefore \text{م} = \frac{\Delta \text{د}}{\Delta \text{د} - \Delta \text{س}} \qquad (٤)$$

وبقسمة كل من البسط والمقام في الجانب الأيسر من المعادلة على Δ د فإننا نحصل على :

$$\text{م} = \frac{١}{١ - \frac{\Delta \text{س}}{\Delta \text{د}}} \qquad (٥)$$

$$\text{أي أن م} = \frac{١}{١ - \text{الميل الحدي للاستهلاك}} \qquad (٦)$$

$$\text{أي أن م} = \frac{١}{\text{الميل الحدي للادخار}} \qquad (٧)$$

أي أن المضاعف يساوي مقلوب الميل الحدي للادخار .

قصور تحليل المضاعف عند « كينز » :

أما أوجه القصور بالنسبة لتحليل « كينز » عن أثر المضاعف فتتمثل فيما يلي :

١ ـ يفترض « كينز » وجود طاقة إنتاجية عاطلة ، فالاقتصاد يعمل في نظره عند مستوى أقل من التشغيل الشامل ، ومن ثم يكون الجهاز الإنتاجي أكثر مرونة تمكنه من الاستجابة للزيادة في الطلب الناتج عن الإنفاق على الاستثمار .

٢ ـ يفترض « كينز » أن قيمة المضاعف تتوقف على الميل الحدي للإستهلاك (أو الميل الحدي للإدخار الذي هو مكمل له) فكلما كان الميل الحدي للإستهلاك كبيراً (أو كان الميل الحدي للإدخار صغيراً) كلما كانت قيمة المضاعف كبيرة والعكس صحيح ، كما رأينا .

ونستطيع بيان ذلك عددياً عن طريق تطبيق المعادلة :

$$\text{م} = \frac{١}{١ - \text{الميل الحدي للاستهلاك}}$$

وذلك مع إفتراض قيم مختلفة للميل الحدي للإستهلاك .

فإذا كان الميل الحدي للإستهلاك = $\frac{١}{٢}$

فإن قيمة المضاعف (م) = $\frac{١}{١ - \frac{١}{٢}} = ٢$

أي أن إجراء قدر معين من الاستثمارات يؤدي إلى زيادة الدخل القومي بضعف قيمة هذه الاستثمارات .

وإذا كان الميل الحدي للإستهلاك = $\frac{٣}{٤}$

فإن قيمة المضاعف م = $\frac{١}{١ - \frac{٣}{٤}} = \frac{١}{\frac{١}{٤}} = ٤$

أي أن إجراء قدر معين من الاستثمارات يترتب عليه زيادة الدخل القومي بما يساوي أربعة أضعاف قيمة هذه الاستثمارات .

وإذا كان الميل الحدي للإستهلاك أو الإنفاق = صفر .

فإن م = $\frac{١}{١ - \text{الميل الحدي للاستهلاك}} = \frac{١}{١ - \text{صفر}} = \frac{١}{١} = ١$

ويعني ذلك أن إجراء قدر معين من الاستثمارات لن يترتب عليه زيادة الدخل القومي إلا بمقدار تلك الاستثمارات (قيمة الاستثمارات × ١) .

وتفسير ذلك يسير ، لأن توزيع دخول إضافيةعلى عناصر الإنتاج لن يترتب عليه زيادة الإنفاق على الاستهلاك ، فلا تتولد سلسلة الإنفاقات الثانوية التي تدفع الدخل القومي إلى التوسع أكبر من قيمة الاستثمارات .

أما إذا كان الميل الحدي للإستهلاك = واحد صحيح ، بمعنى أن كل زيادة في الدخل سوف تنفق كلها في طلب الاستهلاك ، فإن قيمة المضاعف :

م = $\frac{١}{١ - ١}$ مقدار لا نهائي (∞) ، أي أن إجراء قدر معين من الاستثمارات (الإنفاقات) يؤدي إلى تزايد الدخل القومي بمقدار لا نهائي ، يتزايد من فترة إلى أخرى تزايداً مستمراً .

والواقع أن الحالتين الأخيرتين غير واقعيتين ، لأن الميل الحدي للإستهلاك

أو الإستثمار لا يكون صفراً دائماً ، إذ ينفق الأفراد نسبة ولو ضئيلة من زيادة دخولهم على سلع الاستهلاك ، وتنفق الدولة ولو نسبة محدودة من إيراداتها على بعض أوجه الاستثمار .

ومن ناحية أخرى ، فإن الميل الحدي للإستهلاك لا يكون مساوياً للواحد الصحيح في كل الأحوال ، فقد يزيد الأفراد من إستهلاكهم بقدر زيادة دخولهم في بعض الفترات وخاصة في بدء الانتعاش ، ولكن ذلك لا يستمر إلى الأبد .

وبالنظر إلى المجتمع ، فإننا نجد أن الفقراء لديهم ميل حدي للإستهلاك مرتفع أي يتساوى مع الواحد الصحيح ، ولكنه أقل من ذلك بالنسبة للطبقات الغنية ، حيث تدخر هذه الطبقات جزءاً من دخولهم بحيث يكون الميل الحدي للإستهلاك في المجتمع أقل من الواحد الصحيح .

٣ ـ والواقع أن تحديد الميل الحدي للإستهلاك مسألة في غاية الصعوبة بالنسبةللمجتمع إذ هو يختلف بإختلاف الفئات الاجتماعية المختلفة وسلوكهم بين الإدخار والإنفاق ومن ثم يثير حساب المضاعف مشكلة إحصائية كبرى .

٤ ـ يفترض تحليل « كينز » كذلك أن الزيادة في الاستثمار تقتصر على الكمية الأصلية للإنفاق الذي وجه للإستثمار ، ومن ثم لا توجد زيادة متتالية في الطاقة الإنتاجية ، فإذا كانت الدخول المتتالية التي تترتب على الإنفاق توزع بين الإدخار والاستهلاك ، فإن « كينز » يفترض أن الإدخار لا يتحول إلى إستثمار إضافي جديد ، وإنما يعتبر الإدخار من قبيل التسرب السالفة الإشارة إليه .

٥ ـ يفترض تحليل « كينز » كذلك غياب عنصر الزمن ، بمعنى أن أثر الإنفاق على الاستهلاك يكون فورياً ، مع أن هذه الآثار تأخذ وقتاً يقل معه بالقطع الميل الحدي للإستهلاك .

ومع أوجه القصور هذه ، فإنه يتعين لجعل تحليل « كينز » أكثر دقة عن أثر المضاعف ، أن يتضمن التعديلات الآتية :

(أ) إدخال عنصر الزمن في التحليل .

(ب) الأخذ في الاعتبار السلوك الاستهلاكي للفئات والمجموعات الاجتماعية المختلفة .

(جـ) تفادي الفرض الذي افترضه « كينز » من أن الزيادة في الاستثمار تقتصر على أثر الكمية الأولية للإستثمار « الاستثمار المستقل » دون أن يليها زيادات متتالية تثيرها الزيادة الحاصلة في الإنفاق الاستهلاكي الناجمة عن الاستثمار الأولى .

ثانيا : المعجل : The Accelerator

رأينا أن فكرة المعجل ترتبط بمايطلق عليه الاستثمار التابع أوالمشتق ، ذلك أن الزيادة في الاستثمار لا تقتصر على الاستثمار الأولي أو المستقل ، وإنما تثير الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية زيادات أخرى في الاستثمار الذي يسمى بالاستثمار التابع أوالمشتق ، والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل .

ويرجع إكتشاف مبدأ المعجل إلى الاقتصادي الفرنسي أفتاليون A.Aftalion ضمن مقالاته التي نشرت له في عامي ١٩٠٧ ، ١٩٠٨ ، كما يرجع الفضل إلى الاقتصادي الأمريكي T, M. Clark في صياغته [١] .

والواقع أنه عند زيادة الطلب على سلع الاستهلاك ، فإن منتجي هذه

---

(١) انظر :

T, M, Clark. Business Acceleration and The Law of Demands, Journal of Political Economy, Mrch 1917 .

السلع يجدون أنفسهم ـ عند نفاذ المخزون ـ وبهدف تحقيق أقصى ربح ممكن ، مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع ، ومن ثم يضطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من آلات ومعدات لإنتاج تلك السلع الاستهلاكية التي إزداد الطلب عليها ، ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل القومي ، إذ أن زيادة الإنفاق العام تسمح بما تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج القومي بإحداث زيادة في الاستثمار بنسبة أكبر .

وتتوقف زيادة الاستثمار المشتق على ما يلي [١] :

(أ) كمية رأس المال الثابت (الآلات) اللازم لإنتاج السلع الاستهلاكية، إذ كلما إرتفعت هذه الكمية إرتفع معدل الزيادة في الاستثمار المشتق .

(ب) طول عمر الآلات ، أو ما يسمى بدرجة عدم قابلية رأس المال الثابت للإنقسام ، فكلما طال عمر الآلات كانت الزيادة في الاستثمار التي تثيرها الزيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية أكبر .

(جـ) وجود مخزون أو طاقة إنتاجية معطلة ، فوجودها يسمح بتغذية الزيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية، ومن ثم لا يتم التوسع في الطاقة الانتاجية عن طريق الاستثمار المشتق .

(د) توقع المنتجين لفترة إستمرار الطلب على السلع الاستهلاكية ، فإذا كانت زيادة الطلب على هذه السلع زيادة عارضة ، فإنهم لن يقدموا على الاستثمار والعكس بالعكس .

---

(١) انظر :

G, Haberler, Prospérité et Depréssion, Societé des Nations, Geneva, 1943, pp. 111 - 147.

ومع تفاعل هذه العوامل مجتمعة يتحدد مدى التغير في الطلب على السلع الإنتاجية أي الاستثمار المشتق .

ونشير في هذا المجال إلى أنه لا يقتصر أثر الإنفاق الأولي على زيادة الدخل وفقاً لمبدأ المضاعف فقط ، وإنما يتعداه كذلك إلى زيادة في الاستثمار المشتق وفقاً لمبدأ المعجل ، ويعني ذلك أن هناك تفاعلا متبادلا بين مبدأي المضاعف والمعجل ، حيث يحدث هذا التفاعل آثاره التراكمية في الكميات الكلية (الدخل والإنتاج والاستهلاك) ، كما أنه يحدث آثاراً إنكماشية تترتب على إنقاص الإنفاق على الاستثمار الذاتي عن معدله الطبيعي .

وجدير بالذكر أن الاثار التي تترتب على كل من هذين المبدأين تفترض وجود جهاز إنتاجي مرن يستجيب للزيادة في الإنفاق بزيادة الإنتاج ، ولهذا فإن هذا التحليل لا يتناسب مع الدول المتخلفة لعدم مرونة جهازها الإنتاجي بما يمنعه من التوسع في الإنفاق .

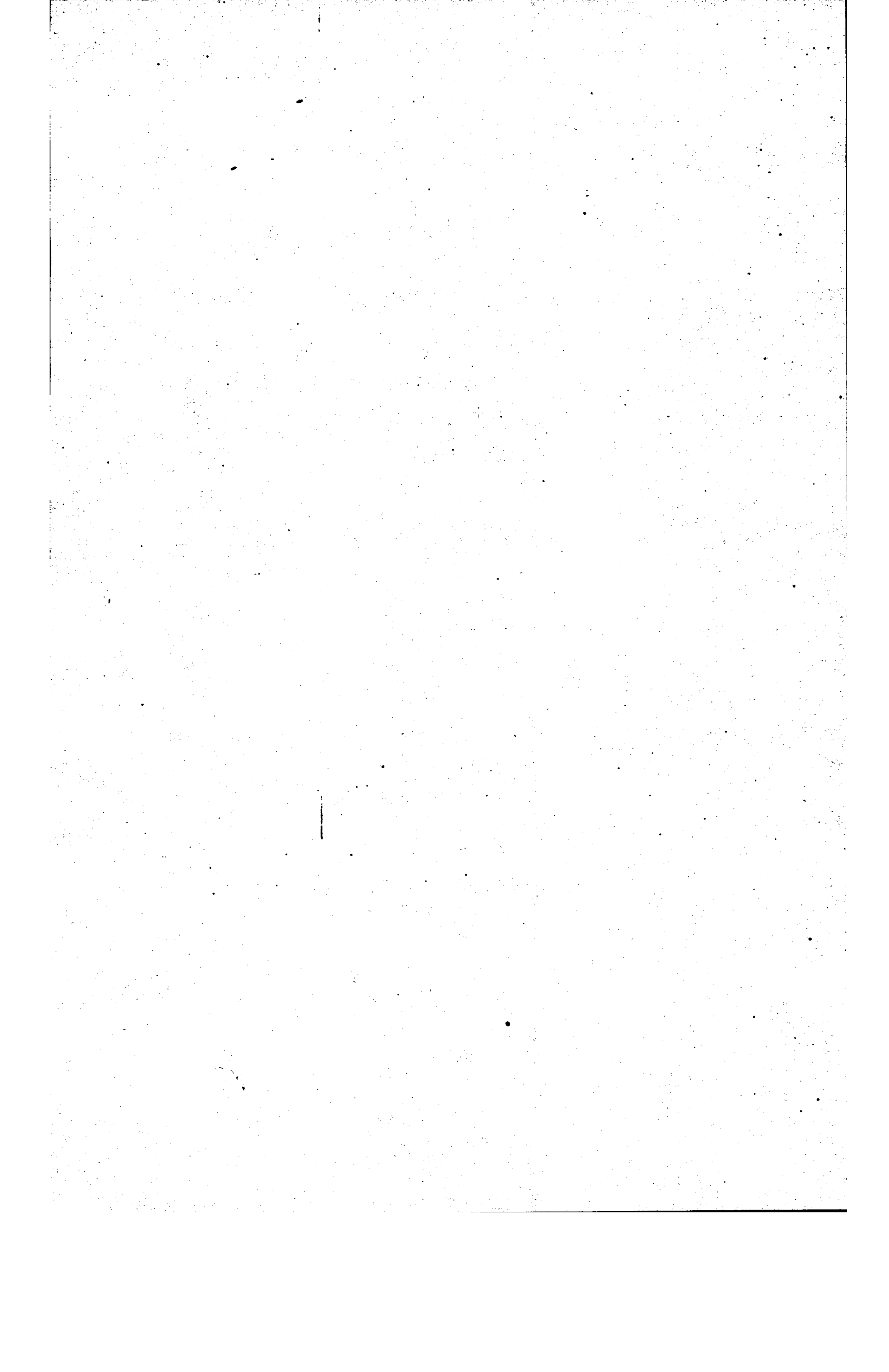
وتختلف هذه الآثار بإختلاف طريقة تمويل الميزانية ، ومن ثم فإنه يتعين الاعتداد بمصدر التمويل ، فنحن نعلم أن الطلب الكلي يتكون من طلب عام وطلب خاص على أموال الاستثمار وأموال الاستهلاك ، لكن إذا كانت الزيادة في الإنفاق العام تتم على حساب نقصان مماثل في الإنفاق الخاص ، فإن هذه الزيادة لن تؤدي إلى إحداث تأثير مضاعف على الدخل القومي على النحو المطلوب . ولهذا ، وحتى تؤدي الزيادة في النفقات العامة آثارها تكون زيادة خالصة في تيار الإنفاق الكلي ، ولا يتحقق ذلك إلا إذا مولت هذه الزيادة في النفقات العامة عن طريق القروض أو عن طريق زيادة الإصدار النقدي أو عن طريق فرض الضرائب على المدخرات .

على أنه في حالة الكساد ، فإنه يصعب الالتجاء إلى القروض أو زيادة الضرائب ، ومن ثم يكون المصدر الأساسي للتمويل هو الإصدار النقدي ،

ويفترض الطريق الأخير أننا أمام إقتصاد رأسمالي يملك جهازاً إنتاجياً مرناً وتتوافر به طاقة إنتاجية زائدة ويعاني من نقص في مستوى التشغيل .

أما إذا مولت الدولة هذه الزيادة في النفقات عن طريق ضرائب تفرضها على دخول كان أصحابها يخضعونها لإنفاقهم الخاص إستهلاكاً أو إستثماراً ، ففي هذه الحالة سوف ينقص تيار الإنفاق الخاص مما يضعف من الزيادة الكلية التي تحدث في الدخل القومي نتيجة زيادة الإنفاق العام ، أو مما يعوض هذه الزيادة كلية بحيث لا تحدث زيادة صافية في الإنفاق القومي .

ونشير بعد ذلك بإيجاز إلى النفقات العامة في الفكر الاسلامي في الفصل الخامس .



الفصل الخامس

النفقات العامة في الفكر الاسلامي

(عرض موجز)

تعني النفقة في اللغة ذهاب المال ، أنفق الرجل إفتقر وذهب ماله ، ومن ذلك قوله تعالى ﴿ إذًا لأمسكتم خشية الإنفاق ﴾ . (الإسراء : ١٠٠) .

والنفقة إسم من الإنفاق ، وأنفق المال أي صرفه [١] .

وقد إصطلح فقهاء الشريعة الإسلامية على تسمية النفقات بالمصارف ، أي أوجه صرف المال العام ، فمصارف الزكاة هي الأوجه التي تنفق فيها الزكاة .

ونظراً لأن الدين الإسلامي يشتمل على الأحكام التي تنظم العلاقات المالية والاقتصادية حيث يجدها الباحث في كتاب الله وفي سنة رسول الله ﷺ وفي كتب الفقه متفرقة ومتناثرة ، فإن ذلك يعني أن الدين الإسلامي لم يقتصر على النصائح والتوجيهات ، بل وضع القواعد التشريعية والتنظيمية .

والواقع أن ما ورد بالقرآن الكريم والسنة النبوية من أحكام إنما يقتصر على المبادئ العامة أحياناً وعلى بعض التفصيلات لهذه المبادئ أحياناً أخرى .

فمثلا يقول الله تعالى بالنسبة للمبادئ العامة :

﴿ لن تنالوا البر حتى تنفقوا مما تحبون . . . ﴾ (آل عمران : ٩٢) .

﴿ ويسألونك ماذا ينفقون قل العفو . . . ﴾ (البقرة : ٢١٩) .

﴿ أنفقوا من طيبات ما كسبتم ومما أخرجنا لكم من الأرض ولا تيمموا الخبيث منه

---

(١) انظر : ابن منظور لسان العرب ، الدار المصرية للتاليف والترجمة جـ ١٢ صفحة ٢٣٥ .

تُنفقُون . . . ﴾ (البقرة : ٢٦٧) .

كما يقول بالنسبة للأحكام التفصيلية للإنفاق :

﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ . ﴾ (التوبة : ٦٠).

﴿ وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُم مِّن شَيْءٍ فَأَنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ . . . ﴾ (الأنفال ٤١) .

مفهوم النفقة العامة في الفكر الاسلامي :

يمكن تحديد مفهوم النفقة العامة في الفكر الاسلامي بأنها إخراج جزء من المال من بيت مال المسلمين بقصد إشباع حاجة عامة ، وتتحدد هذه النفقة بمدى قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة .

وإذا كان ظاهر هذا التحديد يتفق مع مفهوم النفقة في الفكر المالي المعاصر ، إلا أن ثمة فروقاً بين المفهومين يمكن تحديدها فيما يلي :

١ ـ لا تشترط الحكومة الاسلامية في إطار قيامها بإجراء النفقات العامة أن تكون هذه النفقات في صورة نقدية ، بل يمكن أن تكون النفقات العامة في الدولة الاسلامية في صورة غلال أو طعام أو كساء . .أي في صورة عينية رغم ما يوجه إلى عينية النفقة من نقد .

٢ ـ إذا كانت الدولة تقوم بإجراء النفقة العامة سواء في الفكر المالي المعاصر أو الفكر الإسلامي ، فإن الفكر الأخير يجيز أن يقوم بإجراء النفقة العامة أي فرد ودون تدخل من جانب ولي الأمر ، وهو ما قد يساعد الإنفاق العام على أداء مهمته .

٣ ـ إذا كان غرض النفقة العامة هو إشباع الحاجة العامة ، فإن الأمر لا

يختلف في إطار الفكر المالي الاسلامي إلا بالنسبة للحاجات العامة التي يخالف إشباعها شرع الله وسنة رسول الله ، ذلك أن صناعة الخمور مثلا لا يعتبر إشباعها إشباعا لحاجة عامة لأنها محرمة ، ومن ثم فليست مطلباً إجتماعياً أو حتى فردياً لمن صلح إسلامه .

٤ ـ رأينا أن أولوية النفقات العامة تطبق بالنسبة للفكر المالي المعاصر ، إلا أن أولوية الإيرادات العامة على النفقات العامة تطبق في الفكر المالي الإسلامي على أساس أن الأمر يرتبط بمدى قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة سواء العادية أو غير العادية منها .

مضمون النفقة العامة في الفكر الاسلامي :

تعد النفقة العامة في الفكر المالي الاسلامي أداة لتقدم المجتمع ، كما تستخدم كأداة من أدوات السياسة المالية [1] .

أولا ـ النفقة العامة أداة لتقدم المجتمع :

تؤدي النفقة العامة في الفكر المالي الاسلامي إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات وبالتالي على عنصر العمل وهو ما يؤدي بالتالي إلى رواج الأسواق ، كما يؤدي نقص النفقات العامة كما يقول ابن خلدون في مقدمته إلى نقص العمران وكساد الأسواق .

ويتبين من ذلك أن النفقة العامة في الفكر المالي الاسلامي تلعب دوراً رئيسياً في مضاعفة الدخل القومي وفي إعادة توزيع الدخول وإن كان الأمر يختلف بإختلاف مصادر تمويل هذه النفقة وذلك على التفصيل الذي سافت الإشارة إليه بالنسبة لمفهوم ومضمون النفقة العامة في الفكر المعاصر .

---

(١) انظر : دكتور زكريا محمد بيومي ، المالية العامة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ ، صفحة ٤١٧ وما بعدها .

ثانياً ـ النفقة العامة أداة من أدوات السياسة المالية :

لا يقتصر دور الدولة في الاسلام على مجرد القيام بالوظائف التقليدية التي سلفت الإشارة إليها إبان « الدولة الحارسة » في الاقتصاد الرأسمالي ، بل إن دور الدولة الاسلامية منذ البداية يتسع ليشمل تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق الأغراض الاقتصادية والاجتماعية التي تستهدفها في ظل تعاليم الاسلام . فقد إستخدمت النفقات العامة لتحقيق أغراض إقتصادية ، ويتضح ذلك على سبيل المثال كما جاء في كتاب عمرو ابن العاص والي مصر إلى عمر بن الخطاب في وصف مصر ومنها أن ما يصلح أهلها ثلاثة أشياء من بينها أن يؤخذ « إرتفاعها » ويصرف في عمارة ترعها وجسورها .

كذلك ماورد في كتاب على بن أبي طالب للأشتر النخعي لما ولاه على مصر وأعمالها « . . وليكن نظرك في عمارة الأرض أبلغ من نظرك في إستجلاب الخراج ، لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة ، .ومن طلب الخراج بغير عمارة أخرب البلاد وأهلك العباد . . . » .

ومن ناحية أخرى فقد إستخدمت النفقات العامة في الفكر المالي الاسلامي لتحقيق أغراض إجتماعية وأهمها نفقات الضمان الاجتماعي والتي يمول الجزء الأكبر منها من حصيلة الزكاة ، وهي لا تقتصر على المسلمين وحدهم بل تشمل كل من يعيش في كنف الدولة الاسلامية .

ومن العرض السابق يتضح أن الفكر المالي الاسلامي سبق الفكر المالي الحديث بعدة قرون في إرساء دعائم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من خلال السياسة المالية ، فالمعروف أن الدولة الاسلامية تكفل لكل فرد حد الكفاية وليس حد الكفاف بحيث إذا لم تسعفه ظروفه الخاصة كمرض أو شيخوخة أو بطالة عن العمل من تحقيق المستوى اللائق للمعيشة والذي

يختلف بإختلاف ظروف الزمان والمكان تكفلت بذلك عن طريق حصيلة الزكاة ، بل إن الزكاة امتدت إلى الغارمين وأبناء السبيل وهما صورتان لم تعرفهما أكثر التشريعات الحديثة تقدماً .

تطور الفكر المالي للنفقة العامة في الدولة الاسلامية (١) .

بدأ الفكر المالي طوره الأول مع نشوء الحكومة الاسلامية بالمدينة المنورة حيث كانت النفقات العامة في أضيق الحدود ، فقد كانت موارد الإنفاق العام ومتطلباته محدودة ، فليس هناك موظفون دائمون تصرف لهم الأجور والمرتبات ، وكانت نفقات الحروب محدودة على أساس أن الجهاد عمل يؤديه الفرد قاصداً به وجه الله ، وكثيراً ما كان الإنفاق الطوعي موفياً بالكثير من إشباع الحاجات العامة .

ولم يكن للحكومة النبوية موازنة عامة تحدد معها النفقات العامة ثم الإيرادات العامة ، بل إن إيرادات الدولة من زكاة وغنائم وفيء وجزية كانت تحصل أولا ثم تنفق في مصارفها التي حددها الشارع ، ومعنى ذلك أن الإيرادات هي التي كانت تتحكم في النفقات العامة على نحو ما أسلفنا الإشارة إليه .

وقد سار أبو بكر الصديق رضي الله عنه سيرة رسول الله ﷺ حيث لم يستجد في خلافته ما يدعو للجهاد ومن ثم لم يكن هناك ما يبرر زيادة النفقات العامة .

وفي عهد عمر بن الخطاب دخلت تحت سلطان الدولة ممالك كبيرة الأمر الذي استتبع قيام الحكومة بنفقات أكبر ، ومن ثم أصبح للدولة الاسلامية

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : الدكتور عوف محمود الكفراوي ، سياسة الإنفاق العام في الإسلام وفي الفكر المالي الحديث ، دراسة مقارنة ، مؤسسة شباب الجامعات ١٩٨٢ ، صفحة ٣٣ وما بعدها .

موظفون ثابتون وجيش ثابت ، كما أصبح للدولة إيرادات أكبر ترد إلى بيت المال من خراج البلاد المفتوحة ، ولهذا أنشأ عمر بن الخطاب أول وزارة لحفظ الأموال العامة وتنظيم الإنفاق العام .

وقد حقق عمر بن الخطاب في سياسة المالية مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة على أساس من العدل والحق والتكافل الاجتماعي والتضامن والمحبة.

أما الخليفة عثمان بن عفان فقد كان يرى أن له الحق في أن يتصرف في الأموال العامة حسب ما يرى أنه المصلحة ، ومع هذا كان من نتيجة ذلك :

١ ـ حدوث توسع في النفقات العامة دون مبرر ، ولم يوجه هذا التوسع لإصلاح المرافق العامة .

٢ ـ أدى ذلك إلى زيادة الجباية وعدم عدالة توزيع النفقات العامة .

٣ ـ خلق طبقة من الأغنياء لم تكن معروفة من قبل ومن ثم ازدادت المعارضة للخليفة عثمان .

وحينما تحولت الخلافة إلى ملك وإتسعت الدولة الاسلامية أنفق المال في غير مصارفه وخاصة عندما تدرج الأمر إلى ولد عبد الملك ، وإن كان توسطهم عمر بن عبد العزيز الذي نزع إلى طريقة الخلفاء الأربعة والصحابة جهده .

ثم تولى العباسيون الأمر فكانوا من العدالة بمكان ، وصرفوا الملك في وجوه الحق إلى أن جاء بنو الرشيد فكان منهم الصالح والطالح وكان لضعف الوازع الديني بعد ذلك أثره في الاسراف ومن ثم زيادة الإنفاق العام .

وفي خلال ذلك ظهر مفكرون إسلاميون ، ومن أفكارهم المالية والاقتصادية ما يلي :

١ ـ أن يكون هدف الإنفاق العام جعل كلمة الله هي العليا ، وفي هذا

يرى شيخ الاسلام ابن تيمية أن الدولة الاسلامية جهاز إجتماعي فعال وظيفته تنمية الحياة الإنسانية في الاتجاهات التي رسمها الإسلام ، وتعتبر النفقات العامة أحد الوسائل لتأمين حياة الفرد والتنسيق بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة .

٢ - ضرورة قيام الدولة بخدمات المرافق العامة والإنفاق على كل ما يتصل بالعلوم التي تؤدي إلى زيادة العمران وحفظ الحياة والعلوم التي يتوقف عليها إقامة الدين وحفظ الشريعة وصحة العمل بأحكامها .

٣ - الاهتمام بالنفقات الاستثمارية وعدم جواز إكتناز الأموال ، والربط بين الإنفاق والتنمية .

هذا وقد ربط المفكرون الإسلاميون بين العدل ومالية الدولة لما للعدل من أثر طيب على النفوس وهو ما يؤدي إلى الاستقرار الاجتماعي وزيادة العمران ومعدلاته مما يزيد من مالية الدولة ويساعدها على تمويل نفقاتها العامة الأمر الذي نصل معه إلى المجتمع المطمئن والمستقر .

وهكذا نجد أن الفكر المالي الاسلامي للنفقة العامة في تطوره قد سجل سبقاً على علماء المالية العامة في العصر الحديث .

الحاجة العامة في الفكر الاسلامي :

الحاجة في اللغة العربية من الاحتياج [1] ، وهو الشعور بالافتقار إلى شيء يتم به حجب هذا الشعور ، فإذا أمكن للفرد أن يشبع حاجته فإن هذه الحاجة تكون خاصة ، أما إذا عجز كل أو بعض الأفراد عن إشباع نوع معين من الحاجات فإنها تكون حاجة عامة لأنها تهم مجموعة منهم ولا تهم فرداً بعينه .

---

(١) انظر الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، مادة « الحوج » .

فالحاجة إذاً شعور الإنسان بالاحتياج أو الحرمان ، وهو شعور موضوعي بمعنى أنه يمكن تقديره تقديراً محدداً فنقول إن الإنسان يحتاج إلى عدد من السعرات الحرارية أو إلى نوع من الرعاية الصحية والتعليم . . . وهكذا .

والحاجة العامة في الفكر الاسلامي تمثل مصالح المسلمين وما لا غنى عنه حيث يعود تحقيقها بالنفع العام ، وهي تندرج من الضروريات إلى الحاجيات إلى الكماليات وفقاً لحدود الشريعة الاسلامية : فأما أنها تمثل مصالح المسلمين ، فإن « من المتفق عليه أن أحكام الشريعة الاسلامية إنما يقصد بتشريعها تحقيق مصالح الناس » (١) . وعليه فإن أحكام الإنفاق العام يقصد منها تحقيق مصالح الناس العامة ، وأما أنها تعود بالنفع عليهم ، فلأن ما يعود بالنفع الخاص على فرد بذاته لا يبيح الفكر الاسلامي أن ينفق عليه من المال العام ، فلا يكون من مصالح المسلمين العامة (٢) .

وأما أنها تندرج من الضروريات إلى الحاجيات إلى الكماليات و فلأنه لابد من إتباع هذا الترتيب عند إشباع الحاجات العامة ، فمن الضروري تقديم الأهم فالمهم من الحاجات ، كما أن العقل يقضي بذلك .

وأما أنها تتم وفقاً لحدود الشريعة الاسلامية ، فلأن ما يجاوز تلك الحدود لا يمثل حاجة معتبرة في الفكر الاسلامي أصلا ، فضلا عن أن يكون حاجة عامة .

هذا ويلاحظ على مفهوم الحاجة العامة في الفكر الاسلامي ما يلي (٣) :

(١) انظر : الشيخ عبد الوهاب خلاف ، مرونة مصادر التشريع الإسلامي ، مجلة القانون والإقتصاد ، السنة الخامسة ١٩٤٥ ، صفحة ٣٥١ .

(٢) انظر : الماوردي (أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب) الأحكام السلطانية ، مصطفى الحلبي ، طـ ٢ ١٩٦٦ ، صفحة (١٢٧ ـ ١٢٨) .

(٣) انظر : دكتور يوسف إبراهيم يوسف ، النفقات العامة في الإسلام ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، قطر ١٩٨٨ ، صفحة ١٣٦ .

١ ـ أنه مفهوم متسع منذ البداية ، ذلك أنه يشمل كافة حاجات المجتمع بدليل أنه أخذ بنفقات الضمان الاجتماعي منذ ١٤ قرناً وغيرها من أوجه الإنفاق التي عرفها العالم غير الاسلامي في القرن الأخير .

٢ ـ أنه يعطي الأولوية للضمان الاجتماعي ومن ثم يخصص له موردا مستقلا لا ينفق على غيره بل أن يستوفي حاجته ، ويعينه بغير هذا المورد إذا لم يكفه .

٣ ـ النفقات العامة في الفكر الاسلامي متشابهة بشرط تقديم الضروريات على الحاجيات وهذه على الكماليات ، ومن ثم فليس هناك ما يسمى بالنفقات العامة التقليدية وغير التقليدية على نحو ما ذهبت إليه « الدولة الحارسة » في الفكر المالي المعاصر ، فنفقات الضمان الاجتماعي مثلا وهي نفقات غير تقليدية أسبق في التطبيق في الفكر الاسلامي من نفقات الأمن والقضاء التي تعتبر من أهم البنود التقليدية في الفكر الوضعي .

مبادئ ترشيد الانفاق العام في الاسلام [1] :

العدالة من مبادئ الأسلام الأساسية في شئون الحياة يقول تعالى ﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ ﴾ (النحل : ٩٠) ، ويقول جل شأنه ﴿ اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ﴾ (المائدة : ٨) ، والأمر كذلك في مجال توزيع المال العام وهنا تتم العدالة في توزيع المال العام على مستوى أقاليم الدولة وعلى مستوى الأفراد .

فأما عدالة توزيع المال العام على مستوى أقاليم الدولة ، فالأصل أن كل إقليم أولى بإيراداته ، بإستثناء المشروعات ذات الطابع القومي ، ويعني ذلك

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور يوسف إبراهيم يوسف ، النفقات العامة في الإسلام ، المرجع السابق ، صفحة ١٥٤ وما بعدها .

أن الفكر الاسلامي يأخذ بالمالية المحلية ولكنه مفهوم مرن يستجيب لظروف كل دولة ، غير أنه لا يسمح بذوبان الهيئات المحلية في الإدارات المركزية في هذا الشأن إذ أن ذلك يتعارض مع مبدأ محلية الزكاة الذي يجمع الفكر الاسلامي على ضرورة إتباعه [١] .

على أنه إذا إقتضت الظروف أن تكون جباية المال مركزية ، فإن إنفاقه يجب أن يكون إقليميا تبعا لحاجة كل إقليم ، ومرجع ذلك هو عمومية مبدأ العدل في الاسلام من ناحية ومبدأ محلية الزكاة من ناحية أخرى ، على أنه إذا كان الإقليم مستغنياً عن المال الذي يمكن نقله إلى إقليم آخر وكانت حاجة الإقليم الآخر أشد إليها فإنه يمكن نقل هذا المال شرط أن يكون فائضاً عن حاجة الإقليم الذي تولد به هذا المال فضلا عن ضرورة أن يتم ذلك بموافقة السلطات الشعبية في هذا الإقليم .

وأما عن العدالة التي تتم على مستوى الأفراد ، فمن المعروف أن المال العام في الإسلام هو كل ما يستحقه المسلمون ولا يتعين مالكه منهم [٢] ، ومقتضى العدالة في توزيع هذا المال على الأفراد أن يوزع بينهم طبقاً للمعايير الاسلامية وهي [٣] :

١ ـ المال العام ملك لجميع المسلمين وشركة بينهم على الشيوع ولكل فرد في هذا المال حق سواء أعطي له طبقاً للقواعد الاسلامية المنظمة للإستفادة من هذا المال أو منع من هذا الحق طبقاً لنفس القواعد .

---

(١) انظر : أبو عبيد (القاسم بن سلام) الأموال ، مكتبة الكليات الأزهرية ط١ عام١٩٦٨م صفحة ٧٨٤ .

(٢) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، مرجع سابق ، صفحة ٢١٣ .

(٣) انظر : في تفصل ذلك : دكتور يوسف إبراهيم يوسف ، النفقات العامة في الإسلام المرجع السابق صفحة ١٦٤ وما بعدها .

٢ ـ الأصل أنه ليس هناك فرد أكثر إستحقاقاً من غيره للمال العام بل الكل فيه سواسية ، ولا فرق بين الأمير والعامة ، وفي هذا يقول عمر بن الخطاب : « وما أنا فيه إلا كأحدكم » رغم أن القواعد العامة تعطيه أجره بقدر ما يصلحه ، وما يقوم به من أمور [١] .

٣ ـ يوضح عمر بن الخطاب الخطوط العريضة لأسس توزيع المال العام على الأفراد بعد أن وضح لنا تساويهم في الأصل وعدم تمايز أحد عن أحد، وفي هذا يقول : إن الناس يستحقون هذا المال بناء على منازلهم من كتاب الله وقسمهم من رسول الله ﷺ .

وعلى ضوء ذلك ، فإنه يمكن القول أن الفكر الاسلامي يقرر المبادئ والمعايير الآتية في مجال توزيع المال العام على الأفراد وهي :

١ ـ من فرغ نفسه لعمل المسلمين وجبت كفايته من المال العام ويعطى فوقها بقدر عمله ، فالرجل وغناؤه في الاسلام ، وبمقدار ما ينشغل في جلب النفع للمسلمين وبمقدار ما يبلي في دفع الضرر عنهم ، فإنه يختص بنصيب من المال العام .

٢ ـ من عجز عن توفير الحياة اللائقة لنفسه وأسرته فكفايته في المال العام.

٣ ـ من عمل للدولة يستحق معاشاً بحسب مدة خدمته من ناحية وموقفه الذي خدم فيه من ناحية أخرى .

نتائج تحقيق العدالة على مستوى الأفراد [٢] :

١ ـ عندما يشعر الفرد بأن نصيبه من المال العام يصل إليه طبقاً للقانون

---

(١) أبو يوسف (يعقوب بن إبراهيم) ، الخراج ، المطبعة السلفية ومكتبتها ط٣ ، ١٣٨٢هـ صفحة ٤٦ .

(٢) انظر : دكتور يوسف إبراهيم يوسف ، النفقات العامة في الإسلام ، المرجع السابق ، صفحة ١٧٣ وما بعدها .

الاسلامي ، فإن هذا الشعور ينعكس على علاقته بالدولة ويظهر في تصرفاته اليومية كعامل منتج حيث :

(أ) يقدم على تحمل التبعات التي تلقيها الدولة على عاتقه بنفس راضية دون أن يتهرب من ذلك .

(ب) يقبل بكل جهده في العمل المنتج لرفع مستوى أمته واثقاً من تحقيق العدالة التي ينشدها .

٢ ـ تقدم العدالة في توزيع المال على المستوى الفردي الاستفادة المثلى من هذا المال على أساس أن إنفاقه على غير سنن العدالة إسراف وتبذير ويكفي قوله تعالى ﴿ وَلَا تُطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ . الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ﴾ .

٣ ـ تحقق العدالة الفردية في توزيع المال العام مجتمعا متوازنا بعيدا عن شرور الطبقية التي تنشأ بسبب إستئثار فريق بالمال العام وإستخدامه في إخضاع الناس لهذه الطبقة المتسلطة .

وهكذا يتضح لنا مضمون العدالة الفردية وضمانات تحقيقها كما إتضح لنا ذلك في العدالة الإقليمية ، وبذلك نتحقق من أن العدالة ـ وهي سمة الاسلام ـ من أبرز مبادئ الانفاق العام التي يجب على السلطات العامة أن تراعيها عند إشباع الحاجات العامة .

وبهذا نكون قد إنتهينا من الإشارة إلى الباب الأول الخاص بالنفقات العامة ، الأمر الذي يعني أننا قد أشرنا إلى الأداة الأولى من أدوات المالية العامة ، وبعدها نشير إلى الأداة الثانية وهي الإيرادات العامة في الباب الثاني.

الباب الثاني
الايرادات العامة

مقدمة :

سبق أن رأينا أن دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية قد تطور من « الدولة الحارسة » إلى « الدولة المتدخلة » ، الأمر الذي إتسع معه نطاق النشاط المالي للدولة . وكما اتسع نطاق نشاط الدولة المالي بالنسبة للنفقات العامة ، فقد اتسع كذلك بالنسبة للإيرادات العامة حتى يتسنى لها تغطية نفقاتها العامة . ومن ثم أصبحت الدولة تحصل على إيراداتها العامة في العصر الحديث من مصادر متعددة هي : ما قد يكون لديها من أملاك ، الرسوم ، الثمن العام ، الضرائب ، فائض القطاع العام في حالة وجوده ، القروض ، الإصدار النقدي .. الخ .

ولأن الدولة أصبحت مسئولة في ظل دورها الحديث عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، فإن الإيرادات العامة لم تعد مقصورة على مقابلة النفقات العامة في تزايدها المستمر ، بل أصبحت كذلك شأن النفقات العامة أداة مالية من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي . فتوجيه الاستثمار إلى مجالات محددة ، ومحاربة التضخم ، وإعادة توزيع الدخل القومي والثروات المختلفة ، وتضييق الخناق على بعض أوجه النشاط الاقتصادي . . . الخ ، كل ذلك يجعل الإيرادات العامة غير قاصرة في آثارها على مقابلة النفقات العامة ، وهو ما أدى إلى تطورها كأداة مالية تستخدمها الدولة في العصر الحديث لتحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية .

التقسيمات الوضعية للإيرادات العامة :

توجد تقسيمات وضعية وتقسيمات علمية للإيرادات العامة ، كما هو

الحال بالنسبة للنفقات العامة .

ومن أبرز التقسيمات الوضعية للإيرادات العامة ما يلي :

١ ـ التقسيم الاداري للإيرادات العامة :

ويمكن تقسيم الإيرادات العامة وفقاً لهذا التقسيم تبعاً للجهات التي تتولى تحصيلها ، بحيث تتضمن الميزانية تفصيلا بما حصلته كل جهة من هذه الجهات . وإذا كانت أهمية هذا التقسيم تقتصر على بيان اختصاصات كل واحدة من هذه الجهات في القيام بمهمة التحصيل المسئولة عنها ، فإنه والحال كذلك يكون تقسيماً غير ذي فائدة كبيرة في هذا الخصوص خاصة في ظل عدم تحديد نوعية الإيرادات في نطاق كل وحدة إدارية تقوم بتحصيل مجموعة متنوعة من الإيرادات .

٢ ـ التقسيم الوظيفي للإيرادات العامة :

بالرغم من التزام السلطات التنفيذية عدم تخصيص إيرادات معينة للإنفاق على وظيفة محددة من وظائفها العامة ، فإن التقسيم الوظيفي للإيرادات العامة يعني عرض حصيلة كل مورد من موارد الدولة حيث يسمح ذلك بدراسة وتحليل الميزانية العامة ، والتعرف على مصادر تمويل النفقات العامة وتتبع التطورات التي تلحق كل مصدر ومن ثم تقييم سياسة الدولة في هذا الخصوص .

التقسيمات العلمية للإيرادات العامة :

وأمام تعدد أنواع الإيرادات العامة ، اختلف الكتاب في تقسيماتها العلمية، فرأى فريق [1] منهم تقسيمها إلى قسمين : الأول عن الإيرادات

---

(١) انظر : G, JEZ, Cours Elementaire de Science et de Législation Financiere Farncais, Paris, p. 319 .

الشبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص ، أي الإيرادات الشبيهة بتلك التي يحصل عليها الأفراد بسبب نشاطهم الخاص . ومن ذلك الدومين ، أي دخل الإستغلالات المختلفة المملوكة للدولة ، والثاني : من الإيرادات التي يختص بها الاقتصاد العام ولا يوجد لها شبيه في النشاط الخاص ، ومن ذلك : حصيلة الضرائب والرسوم والغرامات الجنائية ، وإستيلاء الدولة على الثروات التي لا وارث لها .. إلخ .

والواقع أن هذا التقسيم معيب لأنه لا يوجد معه فاصل دقيق بين ما يشبه إيرادات الأفراد وإيرادات الاقتصاد العام ، فالدولة كسلطة عامة تتمتع في إستغلالها للدومين وللمشروعات الصناعية بسلطات لا يتمتع بها الأفراد ، وتنعكس هذه السلطات في فرض أثمان لمبيعاتها وتتضمن أحياناً وفي حقيقتها ربحاً .

ورأي بعض الكتاب الآخرين (١) تقسيم الإيرادات العامة إلى إيرادات تقوم الدولة بتحصيلها جبراً من الأفراد كالضرائب ، والغرامات ، والجزية ، والتعويضات التي تفرض على دولة أخرى بسبب الحرب ، والقروض الإجبارية ، وإيرادات أخرى يتسنى الحصول عليها تنفيذاً لتعاقد بينها وبين المواطنين كما في الدومين الصناعي والتجاري والرسوم وحصيلة القروض الإختيارية ، والهبات .

وبالرغم من بساطة هذا التقسيم إلا أنه معيب من ناحية تشتته ، وكذلك عدم وجود حدود واضحة بين أنواع هذه الإيرادات المختلفة .

---

(١) انظر :

- Hugh Dalton, Paınciples of Public Finance, op. cit, pp.17- 22 .

وقارن كذلك :

- Edwin Seligman, Essaya on Taxation, Macmillon London, 1921 .

وثمة تقسيم آخر يقوم على التمييز بين الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية ، فالأولى تحصل عليها الدولة بصورة منتظمة ودورية مثل إيرادات ممتلكات الدولة والرسوم والضرائب ، أما الإيرادات غير العادية فتتمثل في تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بدون إنتظام ، ومثلها القروض العامة والتضخم .

وتكمن أهمية هذا التقسيم في تحديده للإيرادات غير العادية ، كالقروض العامة والتضخم ، وتأكيده على أنها إيرادات غير عادية أي إستثنائية ، ومن ثم لا يصبح اللجوء إليها مبرراً إلا لتغطية نفقات عامة إستثنائية .

ومع ذلك ، فإن عدم كفاية حصيلة الإيرادات العامة العادية لتغطية النفقات العامة المتزايدة ، جعل اللجوء إلى التضخم والقروض العامة مسألة غير إستثنائية في كثير من الدول في العصر الحديث ، الأمر الذي فقد معه هذا التقسيم الكثير من قيمته الفعلية .

تقسيم :

يتضح مما سبق أن الفكر المالي لا يتفق عل تقسيم محدد للإيرادات العامة، ومن ثم فإننا نرى إستعراض الإيرادات العامة دون التقيد بتقسيم معين مماسبق ذكره ، وإن كنا سنسترشد في ذلك بآخر تقسيم علمي تمت الإشارة إليه ، فنبدأ بعرض إيرادات أملاك الدولة « الدومين الخاص » ، وفائض القطاع العام ، ثم نعرض للرسوم التي تفرض على بعض ما تقدمه الدولة من خدمات بحيث يضمها فصل واحد تحت عنوان إيرادات الخدمات الخاصة.

ونشير بعد ذلك وفي فصل ثان إلى الضريبة ، ثم في فصل ثالث إلى القروض العامة . وفي فصل رابع إلى التضخم ، ونعرض في فصل خامس وأخيراً إلى الإيرادات العامة في الفكر الإسلامي . وذلك كما يلي :

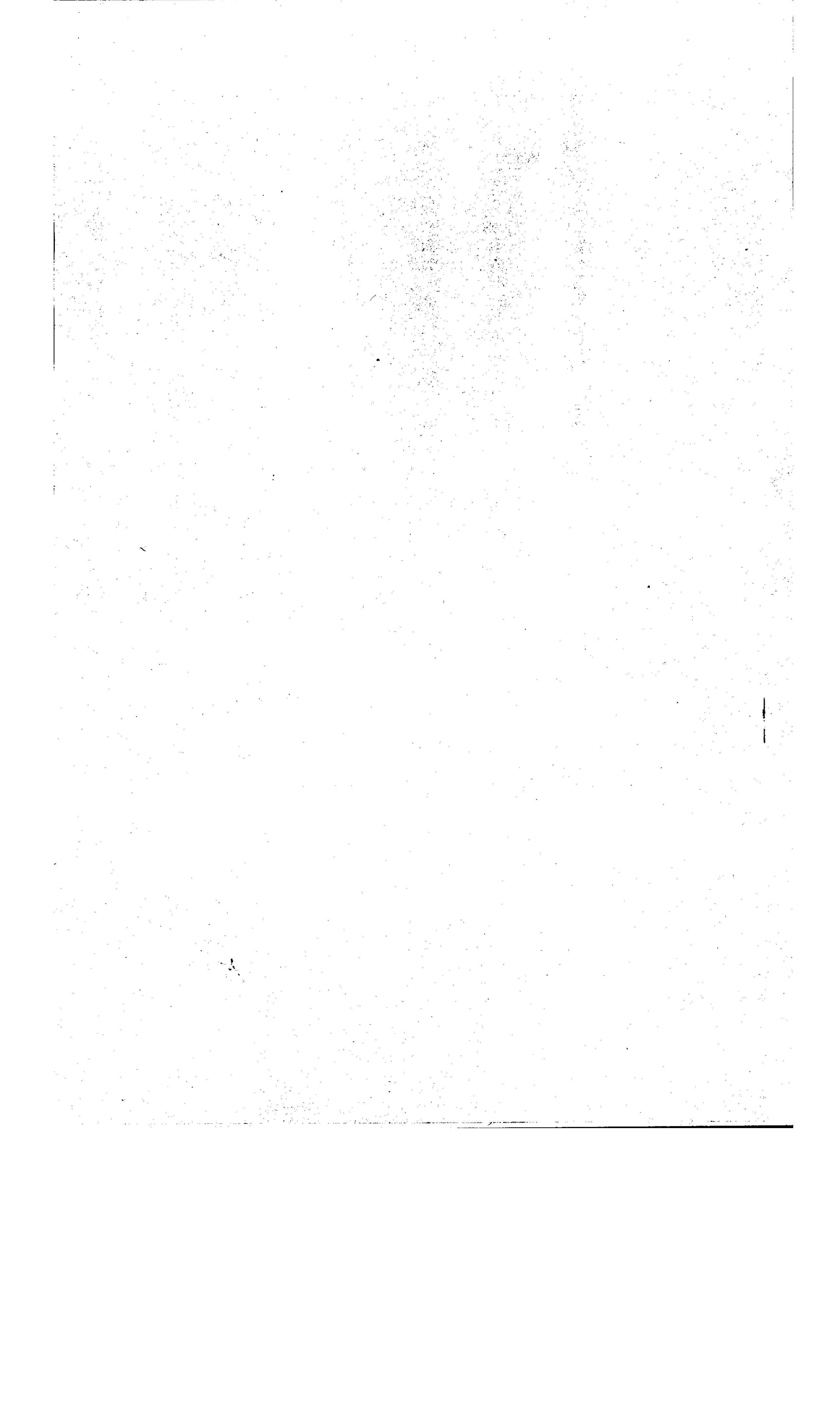
الفصل الأول : إيرادات الخدمات الخاصة .

الفصل الثاني : الضريبة .

الفصل الثالث : القروض العامة .

الفصل الرابع : التضخم .

الفصل الخامس : الإيرادات العامة في الفكر الإسلامي .



الفصل الأول

إيرادات الخدمات الخاصة

نشير في هذا الفصل إلى الإيرادات الخاصة التي تحصل عليها الدولة مقابل تقديمها لبعض الخدمات الخاصة لمواطنيها ، وهي إيرادات الدومين الخاص أي إيرادات بعض ممتلكات الدولة المملوكة لها ملكية خاصة فضلا عن إيرادات الدومين العام كعائد البترول .

ونظراً لأن القطاع العام كان يتمتع بأهمية محورية في الاقتصاد المصري، فإن البحث عن مدى تحقيقه للفائض الذي كان يعتبر أحد موارد الدولة يكتسب أهمية أخرى من الناحية التاريخية على الأقل ، ومن ثم يتعين أن نعرض بإيجاز كذلك لهذا الموضوع بحسب ما كان لا بحسب مآله على أساس أنه تم البدء بخصخصة الوحدات التي كانت تحقق أرباحًا .

وفضلا عن ذلك فإن إيرادات الرسوم التي تحصل عليها الدولة مقابل تقديم خدمة تهم المكلف بوجه خاص . تفرض نفسها في هذا المجال .

وعلى هذا الأساس نتناول فيما يلي هذه الإيرادات في المباحث الآتية كما يلي :

المبحث الأول : إيرادات أملاك الدولة .

المبحث الثاني : فائض القطاع العام .

المبحث الثالث : إيرادات الرسوم .

المبحث الأول

إيرادات أملاك الدولة (١)

مفهوم الدومين وتطوره :

يقصد بلفظ الدومين Domaine ممتلكات الدولة سواء كانت ملكية عامة أو ملكية خاصة ، وسواء كانت هذه الممتلكات منقولة أو عقارية ، فالدومين العام Domaine Publique ينصرف ـ على هذا الأساس ـ إلى الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص العامة ، وتخضع بالتالي لأحكام القانون العام، وتخصص للمنفعة العامة كالأنهار والطرق والموانيء . والقاعدة العامة في كيفية إستعمال هذه الممتلكات هي استعمالها بالمجان نظراً للصعوبات العملية التي تنشأ عندما يراد إستعمالها بمقابل ، ومع ذلك قد تفرض الدولة في حالات معينة رسوماً على الانتفاع بهذه الأموال ، ومثال ذلك الرسوم النسبية التي تفرض على زيارة الحدائق العامة ، أو عبور بعض الطرق أو الكباري . وإذا كان الهدف من ذلك تغطية بعض النفقات العامة أو تحسين مستوى أداء الخدمة ، فإن الأصل يظل كما هو تقديم إستعمال هذه الممتلكات بالمجان .

أما بالنسبة للدومين الخاص Domaine Privé فينصرف إلى الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة ، ومن ثم تخضع بوجه عام لأحكام القانون

---

(١) انظر في ذلك ، دكتور محمد لبيب شقير ، علم المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (٢٤٠ ٢٧٨) دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (٣٠١ ـ ٢١٨) .

M. Duverger. Finances Pudliques, op. cit, pp. 83 - ,88 .

L . Trotapas et J. M. Cottert. op cit,, pp. 214 .

Antoine de Vitti de Marco, First Principles of Public Finance, op. cit . pp. (7 - 77) .

الخاص . ويدر الدومين الخاص ، على عكس الدومين العام ، إيراداً يكون هو وحده الذي يعنيه علماء المالية العامة كمصدر من مصادر الإيرادات العامة، وإن كان الدومين العام ممثلا في الإيرادات النفطية مثلا في بعض الدول حيث يحظى بإهتمام أكبر من جانب الدولة لأهميته المتزايدة كمصدر للطاقة وكإيراد عام .

وقد تطورت أهمية الدومين عبر تاريخه ، ففي العصور الوسطى في أوروبا كان دخل الدومين يمثل المصدر الأساسي للإيرادات العامة ، خاصة وأن الملوك والأباطرة نزلوا عن حقهم في فرض الضرائب إلى أمراء الإقطاع.

ولكن عندما تركزت السلطة السياسية إستعاد الملوك سلطانهم في فرض الضرائب التي أخذت أهميتها تزداد لدرجة أصبح معها الآن دخل الدومين لا يمثل إلا نسبة محدودة من الإيرادات العامة ، فيما عدا الإيرادات النفطية التي تكتسب أهمية متزايدة ضمن الإيرادات العامة في بعض الدول .

مصادر دخل الدومين الخاص :

يمكن أن نقسم الدومين الخاص تبعاً لنوع الأموال التي يتكون منها ، وهي ثلاثة : الدومين الزراعي ، الدومين الصناعي والتجاري ، الدومين المالي .

أولا : الدومين الزراعي :

يتكون الدومين الزراعي من الأراضي والغابات ، وتحصل الدولة على إيراداتها من هذا الدومين من ثمن بيع المنتجات الزراعية التي قد ينتجها ومن ثمن بيع الأخشاب التي تنتجها الغابات .

وقد بدأ الدومين الزراعي يفقد أهميته بالنسبة للأراضي الزراعية نظراً لأن الأفراد أقدر عموماً على إستغلال الأراضي الزراعية من الدولة ، أما بالنسبة

للغابات والأراضي البور فإن الدولة أقدر على إستغلالها وإدارتها لما تحتاجه من نفقات مرتفعة لا قبل للأفراد بها ومن ثم فنحن نؤيد الرأي القائل بضرورة تملك الدولة لها بعكس الأراضي الزراعية التي يتعين تركها للنشاط الفردي [١].

ثانياً : الدومين الصناعي والتجاري :

(أ) الدومين الصناعي :

قد تملك الدولة بعض المشروعات الصناعية أو التجارية ، وتحصل من بيع منتجاتها على دخل يكون عنصراً للإيرادات العامة ، وقد ظهر هذا الدومين في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، غير أن نطاقه ظل ضيقاً تبعاً للدور الضيق الذي كان للدولة الحارسة في المجال الاقتصادي والاجتماعي ، ولهذا اقتصر الدومين الصناعي والتجاري على بعض المشروعات العامة التي لم يكن يقدر الأفراد على القيام بها .

وفي ظل الدولة المتدخلة اتسع نطاق الدومين الصناعي والتجاري ، وعلى وجه الخصوص في ظل التأميمات المتزايدة في بعض الدول ، ففي مصر مثلا اتسع نطاق الدومين الصناعي والتجاري نتيجة القوانين التي أطلق عليها القوانين الاشتراكية ، والتي صدرت على التوالي في السنوات ١٩٦١، ١٩٦٣ ، ١٩٦٤ .

ولهذا أصبح القطاع العام بعد هذه القوانين يستوعب الجانب الأكبر من المشروعات الصناعية ، وإن كان الاتجاه بدأ الآن بأخذ جانب المشروعات المختلطة بعد إعتناق سياسة الانفتاح الاقتصادي في مصر ، ومن بعدها التحول إلى الملكية الخاصة من خلال سياسة الخصخصة .

---

(١) انظر :

A . De Vitti De Marco, op. cit. , pp. 71 et s .

(ب) الدومين التجاري :

وتعتبر الاحتكارات المالية من أهم صور الدومين التجاري ، وتحقق الدولة من إحتكارها لمشروع معين عن طريق الملكية ، أو الاستغلال مورداً مالياً لم يكن من الممكن الحصول عليه عن طريق الضريبة ، خاصة وأن الثمن الذي تحصل عليه الدولة من بيع منتجات الاحتكار المالي يفوق نفقات الإنتاج بنسبة كبيرة ، ومن أمثلة هذا الاحتكار : الاحتكار المالي للدخان ، فهذه السلعة ذات طلب متزايد عليها ، وهي قليلة المرونة ولا نصطدم بمصلحة اجتماعية كبيرة إذا اعتبرناها غير ضرورية أو غير صحية ، ولذلك تحقق الدولة من إحتكار الدخان إيراداً كبيراً . وكذلك الاحتكار المالي للملح والكحول والكبريت في كثير من الدول .

ثالثاً : الدومين المالي :

أصبحت الدولة في كثير من الدول تمتلك أسهماً وسندات في بعض المشروعات ، وهو ما يسمى بمحفظة الأوراق المالية ، وتدر هذه الأوراق المالية أرباحاً وفوائد ضمن إيرادات الدولة ، وإذا كان هذا النوع من الدومين يمثل أحدث أنواع الدومين الخاص ، فإنه قد تطور على ضوء مشاركة الدولة إيجابياً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم أدى الدومين المالي إلى إنتشار ما يعرف بالاقتصاد المختلط الذي يتميز بمساهمة الدولة في رأسمال بعض المشروعات بهدف السيطرة عليها وتوجيهها للصالح العام .

وقد إتسع نطاق الدومين المالي على هذا الأساس على أثر صدور قوانين التأميم في يونيو ١٩٦١ في مصر .

وتجدر الإشارة إلى أن إتجاه فلسفات المالية العامة في معظمها يشير إلى أن المقصود بأملاك الدولة كمصدر من مصادر الإيرادات العامة هو الدومين الخاص بالمعنى السالفة الإشارة إليه وليس الدومين العام ، والواقع أنه لا يمكن إعتبار ملكية الدولة لمصادر الثروة البترولية إحدى صور الدومين الخاص

لأنها لا تخضع لنفس قواعد إستغلال الأموال الخاصة ولا تدار دائما وفقا لنظم إدارة الأنشطة الخاصة ، ولا تقبل بطبيعتها التملك ملكية خاصة .

ويسري نفس الحكم فيما يتعلق بهيئة قناة السويس أو بأنشطة تخضع للإحتكار المطلق من جانب الدولة ومثالها إستغلال القوى الكهرمائية والقوى النووية في توليد الطاقة (١) .

وقد ترتب على تدخل الدولة في مصر في الحياة الاقتصادية أن أقيمت مشروعات عامة كثيرة إزداد معها فائض قطاع الأعمال ، وهو ما كان يعتبر مورداً يساهم في تمويل الاستثمارات الجديدة وذلك قبل تطبيق سياسة الخصخصة التي آلت معها ملكية بعض هذه المشروعات العامة إلى القطاع الخاص على نحو ما سلفت الإشارة إليه .

أساليب إستغلال المشروعات العامة :

رأينا كيف أن المشروعات العامة أصبح لها وزن كبير على أثر تدخل الدولة في حياة المجتمع الاقتصادي ، ولهذا فإن الدولة تؤمن الإدارة الاقتصادية لهذه المشروعات من خلال أحد أساليب ثلاثة :

الأول : أسلوب الاستغلال المباشر : ويسمى هذا الأسلوب بالريجي Regie وتتولى فيه الدولة بنفسها تسيير المشروع الصناعي طبقاً للأساليب التجارية ، ومن الأفضل أن تستقل ميزانية المشروع عن ميزانية الدولة وأن يعامل العاملون بالمشروع على أسس تقترب من الأسس في المشروعات الخاصة .

ومع هذا الأسلوب تكون الدولة هي صاحبة السيادة المطلقة على المشروع

(١) انظر : دكتور أحمد جمال الدين موسى ، دروس في ميزانية الدولة ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة صفحة (٢٠١ ـ ٢٠٢) .

الصناعي ، الأمر الذي يعطيها مكنة تحديد أثمان السلع المنتجة فيه بما يتفق والصالح العام .

الثاني : أسلوب الامتياز La Concéssion وتعهد الدولة بالمشروع في ظل هذا الأسلوب إلى منظم خاص يتولاه بنفسه تحت إشرافها بمقتضى عقد إلتزام تضمنه الدولة عادة شروطاً لصالح المستهلكين أو العاملين به أو المشاركة في نسبة الربح ، ويتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة رغبة الدولة في التخلص من العبء الفني أو المالي الذي يتطلبه مشروع معين ، وهو ما تتبعه الآن تحت إسم ال B. O. T. وهي إختصار لـ Build - Operate - Transfer . أي البناء والتشغيل والتحويل وهو أحد الآليات التي لاقت قبولا من البنك الدولي لزيادة الكفاءة وخفض الأعباء عن الموازنة العامة للدولة .

الثالث : أسلوب الاستغلال المختلط .

ويعتبر أسلوب الاستغلال المختلط أسلوباً وسطاً بين أسلوب الاستغلال المباشر وأسلوب الامتياز ، وفيه تشترك الدولة في إنشاء شركات اقتصاد مختلط ، وتستطيع الدولة عن طريق النصيب الذي أسهمت به في رأسمالها أن توجهها الوجهة التي تتفق وسياستها الاقتصادية والمالية .

وننتقل بعد ذلك إلى طرح فائض القطاع العام في المبحث الثاني من هذا الفصل .

المبحث الثاني

فائض القطاع العام في مصر(١)

كان القطاع العام في مصر يمثل أهمية كبيرة حيث كانت تتركز فيه إستثمارات تربو على الثلاثين مليوناً من الجنيهات ، فضلاً عن مخزون كبير من الخبرات الفنية والإدارية والعمالة المتخصصة التي تمثل في نفس الوقت إستثماراً بشرياً ليس من اليسير تعويضه .

ويغطي القطاع العام مجالا واسعا من الاحتياجات بحيث يعتبر دوره أساسيا في توفير السلع والخدمات الضرورية للمواطنين .

وفي جميع المراحل التي مر بها القطاع العام خاصة فيما بين مايو ١٩٦١ وهو التاريخ الرسمي لإنطلاقة القطاع العام في مصر بقوانين التأميم الشهيرة وأغسطس ١٩٨٣ تاريخ صدور أحدث القوانين المنظمة للقطاع العام في مصر وحتى الآن ، فإنه ثمة عوامل أثرت في أسلوب إدارة القطاع العام وبالتالي في النتائج التي يحققها ، ومن هذه العوامل : السياسات الاقتصادية للدولة ،والتحولات الاجتماعية الناشئة عن السياسات العامة للدولة ، وأخيراً الأنماط والهياكل البيروقراطية المنظمة لعلاقات شركات القطاع العام بالوزارات وأجهزة الدولة المختلفة .

---

(١) انظر في هذا الموضوع على سبيل المثال :

- القطاع العام في مصر ، مركز البحوث والدراسات التجارية بجامعة القاهرة ، أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ١٩٨٦ .
- مركز معلومات القطاع العام ، شعبة البحوث والدراسات الخاصة ، بيانات متنوعة .
- الموازنة العامة للدولة ، البنك الأهلي المصري ، النشرة الإقتصادية ، العددان الأول والثاني ، المجلد التاسع والثلاثون ١٩٨٦ صفحة ١١٢ .

ومع ذلك فإن الأساس التنظيمي للقطاع العام لم يطرأ عليه تغيير حقيقي إذ يتمثل بالدرجة الأولى في :

ـ شركة القطاع العام هي وحدة التنظيم الأساسية .

ـ تنضوي شركة القطاع العام تحت تنظيم فوقي يمارس التخطيط والتوجيه والرقابة على شركاته .

ـ يتوزع القطاع العام بين عدد من وزارات الدولة يتبع كل منها عدد من الشركات ويمارس الوزير صلاحيات يحددها القانون بالنسبة لهذه الشركات .

هذا وقد تغير الإطار التنظيمي الكلي للقطاع العام أربع تغييرات أساسية هيكليه وذلك خلال السنوات ١٩٦١ ـ ١٩٨٣ كما يلي :

ـ في البداية كانت المؤسسة الاقتصادية ومؤسسة مصر ومؤسسة النصر باعتبارها مؤسسات عامة مختلطة تجمع تحت إشرافها شركات تعمل في مجالات مختلفة ، وفضلا عن ذلك كانت هناك مؤسسات عامة نوعية مثل مؤسسة الأدوية ، والنقل البحري .

ـ في سنة ١٩٦١ انتقل القطاع العام إلى نمط المؤسسات العامة حيث تخصصت كل مؤسسة في مجال إنتاجي معين ، وبلغ عدد هذه المؤسسات ٣٦ مؤسسة .

ـ وفي عام ١٩٧٥ ألغيت المؤسسات العامة النوعية ، وحلت محلها المجالس العليا للقطاعات وأماناتها الفنية ملتزمة بنفس التقسيم النوعي للمؤسسات وبلغ عدد المجالس العليا ٢١ مجلساً .

ـ وفي عام ١٩٨٣ ألغيت المجالس العليا للقطاعات وحلت محلها هيئات القطاع العام ملتزمة بنفس التقسيم النوعي للمؤسسات والمجالس العليا ، وبلغ عدد هيئات القطاع العام ٣١ هيئة .

ويتضح من كل ذلك عدم وجود سياسة واضحة لإدارة القطاع العام في مصر .

بعض المؤشرات الأساسية لأداء القطاع العام [1] :

١ ـ العائد على المال المستثمر :

رغم أن إجمالي المال المستثمر قد تزايد بصورة واضحة خلال السنوات ٧٥ ـ ١٩٨٥ حيث ازداد من ٥٢٨٤ مليون جنيه إلى ٣١٩٨٦ مليون جنيه ، إلا أن العائد على هذا الاستثمار اتجه للإنخفاض من ٧,٥٪ في عام ١٩٧٥ إلى ٤,٨٪ للعام ٨٤ / ١٩٨٥ .

ويعكس ذلك ضعف القدرة الإيرادية للقطاع العام من ناحية ، وتعاظم الانفاق والمصروفات دون تناسب مع الفوائد المادية من ناحية أخرى .

٢ ـ معدلات النمو في الإنتاج والإنتاجية :

تزايدت قيمة الإنتاج الإجمالي للقطاع العام بسعر السوق من ٣١٥ مليون جنيه في عام ١٩٧٥ إلى ١٥٧٧٥ مليون جنيه في عام ٨٤ / ١٩٨٥ أي بمعدل زيادة سنوي قدره ٢٠٪ تقريباً ، فإذا إستبعدنا أثر التضخم والذي يقدر في المتوسط بما لا يقل عن ١٧٪ خلال تلك الفترة ، فإن الزيادة الحقيقية في الإنتاج لا تتجاوز ٣٪ تقريباً وهي نسبة متواضعة إلى حد كبير .

٣ ـ الفائض القابل التوزيع :

بلغ معدل الزيادة السنوي في الفائض القابل للتوزيع خلال السنوات ١٩٧٥ ـ ١٩٨٤ / ١٩٨٥ ما يقرب من ١٧٪ في المتوسط ، ويوزع هذا الفائض بين :

ـ عوائد الدولة والخدمات .

ـ الأرباح المحتجزة لتكوين الاحتياطي وتغطية الخسائر السابقة .

(١) القطاع العام في مصر ، مركز البحوث والدراسات التجارية ، المرجع السابق .

- التوزيع للمساهمين والعاملين .

وبمقارنة معدل الزيادة السنوية في الفائض بمعدل الزيادة في الأجور والذي بلغ ٢,٢٣٪ في المتوسط فإنه يمكن أن نلمس إنخفاض معدل الفائض وبالتالي ضعف إمكانية التمويل الذاتي لشركات القطاع العام وزيادة إعتمادها على الاقتراض والسحب على المكشوف من البنوك .

هذا وتوضح الموازنة العامة للدولة في السنوات من ٨١ / ١٩٨٢ إلى ٨٥ / ١٩٨٦ مقدار فائض وأرباح هيئات وشركات القطاع العام والذي تختص به الدولة كإيرادات عامة ووفقا للجدول رقم (٢) كما يلي [١] :

السنة	فائض القطاع العام
١٩٨٢/٨١	٢٧٨ر٣ مليون جنيه
١٩٨٣/٨٢	٢٦٥ر٦ « «
١٩٨٤/٨٣	٣٧٦ر٢ « «
١٩٨٥/٨٤	٦٠٠ر— « «
١٩٨٦/٨٥	٨٣٠ر٢ « «

جدول رقم (٢)

إنه إذا كان الفائض يمثل أداة تقليدية للحكم على كفاءة القطاع العام أو أي مشروع آخر ، فإنه ليس كذلك في مصر ، ويرجع ذلك إلى الأعباء التي تحملها الحكومة لهذا القطاع سواء من خلال تحديد أسعار كثير من منتجاته إداريا ودون الاعتماد على الأسس أو المعايير الاقتصادية ، فضلا عن تحميله

---

(١) انظر الموازنة العامة للدولة ، البنك الأهلي المصري ، النشرة الاقتصادية ، المرجع السابق صفحة ١١٢ .

بأعباء السياسة الاجتماعية ، وعدم القيام بعمليات الإحلال والتجديد بمعدلات مناسبة ، الأمر الذي جعل بعض وحدات هذا القطاع تحقق خسائر متتالية .

ومع ذلك فإن خسائر القطاع العام في مصر أخذت تتضاءل منذ عام ١٩٧٥ بسبب تحريك أسعار بعض المنتجات ، وإرتفاع معدل الإحلال والتجديد وتحسين مستوى الأداء لدى بعض الشركات .

إن المشاكل التي تواجه القطاع العام ليست إلا جزءاً من كل هو المشاكل التي تواجه الاقتصاد القومي والمجتمع بأسره ، ومن ثم لا يمكن عزل هذا القطاع عن مشاكل المجتمع نفسه ، وسواء كانت هذه المشاكل إدارية أو إقتصادية .

ورغم هذه المشاكل فقد رأينا أن حصة الدولة في الأرباح بلغت خلال عام ٨٥ / ١٩٨٦ مبلغ ٨٣٠,٢ مليون جنيه .

والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا الخصوص هو إلى أي حد يمكن أن نزيد من فاعلية القطاع العام . وبالتالي من حجم فائضه ؟

الواقع أن القطاع العام رغم مشاكله يلعب دوراً فعالا في دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ولعل البيانات السالفة الإشارة إليها تبرز ضرورة العمل على تطوير هذا القطاع .

ومع ذلك فإن دور القطاع العام يرتبط بطبيعة التوجه الأيدولوجي للدولة ونمط التنمية الذي تأخذ به حيث تتحدد بالتالي مكانة القطاع العام .

وقد تشارك الإقتراحات التالية في تطوير القطاع العام المصري الذي لم تتم خصخصته بعد :

أولا : فصل ملكية الدولة للقطاع العام عن إدارة هذا القطاع ، ويعني ذلك ضرورة تحديد دقيق لدور الحكومة والقطاع العام في الخطة الاقتصادية

والاجتماعية بحيث يتحرر القطاع العام من سيطرة الوزارات ، وإن كان هذا الفصل لا يتعارض مع مسئولية الحكومة في متابعة تنفيذ القوانين والخطة ، وهنا يقتصر دور الدولة على عائد رأس المال [١] .

ثانياً : الأخذ بسياسة سعرية ترتكز على الأسس الاقتصادية بحيث يغطي السعر الاقتصادي نفقات الإنتاج ويترك هامشا مناسبا للربح ، أما أعباء السياسة الاجتماعية للحكومة فيجب أن تتحملها الموازنة العامة للدولة وعلى أن يتجه الدعم الحكومي إلى منافذ التوزيع بعيداً عن قطاع الإنتاج .

ثالثاً : منح المزايا والإعفاءات الضريبية التي تتمتع بها الشركات المنشأة طبقاً لقوانين الاستثمار لشركات القطاع العام بما يحقق التكافؤ في المنافسة بين هذه وتلك .

رابعاً : الاستمرار في حماية الصناعات الاستراتيجية الناشئة من منافسة المنتجات الأجنبية المستوردة بشرط أن تحدد فترة الحماية الجمركية بفترة زمنية محددة .

خامساً : الإسراع بتصويب الهياكل المالية لشركات القطاع العام والعمل على توفير الاستثمارات بالقدر الكافي حتى لا تكلف الشركات للقيام بإستثمارات في مجالات من غير أن يتاح لها التمويل اللازم ، فتلجأ إلى الاقتراض وتقع في دائرة الفوائد .

سادساً : عدم فرض أية أعداد من العمالة على وحدات القطاع العام ، وحصر الطاقات العاطلة والعمل على تشغيلها مما يزيد من عرض السلع والخدمات دون الحاجة إلى إنفاق إستثماري جديد .

سابعاً : تطوير القوانين واللوائح التي تحكم نشاط القطاع العام بحيث

---

(١) انظر : دكتور عبد الفتاح عبد الرحمن ، اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة الجلاء بالمنصورة ، ٨٢ / ١٩٨٣ صفحة ١٤٣ .

يتوفر له المرونة في أداء دوره وربط الأجر بالإنتاجية ووضع نظام مناسب للحوافز يحقق الغاية منه .

ونتقل بعد ذلك إلى إستعراض إيرادات الرسوم في المبحث الثالث من هذا الفصل .

المبحث الثالث

إيرادات الرسوم

تعتبر الرسوم Tax, Fees - وهي المدفوعات التي تقوم الدولة بجبايتها مقابل نشاط تبذلة يهم الكلف بوجه خاص - من أقدم مصادر الإيرادات العامة ، حيث كانت تمثل في العصور الوسطى وما بعدها أهمية كبيرة تفوق الضرائب ، وتأتي أهميتها بعد إيرادات أملاك الدولة « الدومين » السالفة الإشارة إليه .

ويرجع السبب في أهمية الرسوم في تلك العصور إلى ما يلي :

١ - كانت الدولة تعتبر تنظيما يهدف إلى تقديم خدمات معينة للأفراد مقابل إلتزامهم بدفع نفقات هذه الخدمات في شكل رسوم .

٢ - كان الملوك وأمراء الإقطاع يفضلون اللجوء إلى الرسوم بدلا من الضرائب ، خاصة وأن فرض الضرائب كان يقتضي دعوة ممثلي الشعب للموافقة على إقرارها ، وهو أمر لم يكن يسيراً في كل الأمور .

٣- كانت الرسوم تعتبر وسيلة لتخفيف أعباء النفقات العامة التي كانت تمول أساساً عن طريق إيرادات الدومين ، حيث كانت تعطي هذه الرسوم للموظفين القائمين بالخدمات العامة في صورة أجور لهم .

على أنه مع تطور دور الدولة كتنظيم مركزي بإسم التضامن الاجتماعي فوق كل التنظيمات على تحقيق الصالح العام ، أصبح من الضروري أن يستفيد من هذه الخدمات كافة المواطنين حتى هؤلاء الذين لا يستطيعون دفع ثمن لهذه الخدمات ، ومن هنا تناقصت أهمية الرسوم ، خاصة وأنه أصبح من اللازم - بعد أن مثل الشعب في هيئاته البرلمانية - أن تتم الموافقة على

فرض الرسوم شأن الضرائب من جانب هذه الهيئات .

ولا يعني تضاؤل أهمية الرسوم ، إختفاءها كلية ، فما زالت بعض الهيئات المركزية ، والهيئات المحلية تعتمد عليها في الحصول على معظم إيرادها .

تعريف الرسوم :

يعرف الرسم عادة بأنه مساهمة نقدية تجب على الفرد مقابل أداء خاص تقدمه له هيئة عامة في صورة خدمات قابلة للتجزئة بين أفراد المجتمع .

فالرسم إذا مبلغ نقدي ، وفي إشتراط الصورة النقدية له ملاءمة لطبيعة المالية العامة الحديثة ، نفقات وإيرادات ، إذ يتعين أن تكون جميعها في شكل نقدي .

والرسم يدفع جبراً من جانب الأفراد الذين يتقدمون بطلب الخدمة ، وتتمثل صفة الجبر في أن الدولة تستقل بوضع القواعد القانونية المتعلقة بالرسم ، سواء في صورتها كسلطة مركزية أو في صورتها كهيئة عامة أو أي شخص من أشخاص القانون العام .

وقد أثار عنصر الجبر أو الإكراه بالنسبة للرسم جدلا بين الكتاب ، على أساس أن هذا العنصر لا يظهر بمناسبة الرسم ، لأن الشخص لا يدفع الرسم إلا إذا طلب الخدمة ، وفي ذلك فهو حر في طلب الخدمة وبالتالي دفع الرسم المقرر عنها أو عدم طلبها وبالتالي عدم دفع الرسم عنها .

وعلى ذلك ، فإنه إذا كانت للشخص حرية ما ، فإنها تنصرف فقط إلى طلب أو عدم طلب الخدمة ، فإذا قرر طلب هذه الخدمة ، فإن عنصر الجبر يظهر جلياً بسبب إستقلال الدولة والأشخاص العامة بتحديد قيمة الرسم وطرق تحصيله دون أي إتفاق مع الفرد طالب الخدمة .

وبالإضافة إلى ذلك ، فإنه كثيراً ما يفرض القانون على الأفراد تلقي خدمات تدفع بمناسبة أدائها رسوم معينة جبراً ، كما في حالة التعليم الإجباري ، والتطعيم الإجباري ، وإستخراج بطاقات شخصية . . .وهكذا ، وكثيراً ما يضطر الأفراد في غير ذلك إلى طلب خدمات تفرض عليها رسوم معينة مثل رسوم التعليم الجامعي ورسوم التسجيل ، ورسوم التقاضي .إلخ.

ويعني ذلك أن عنصر الاختيار في طلب الخدمة ينتفي من الناحية العملية، وإن كانت طبيعة الجبر والإكراه ليست واحدة في جميع الحالات ، إذ يستند أحياناً إلى القانون وأحياناً أخرى إلى الواقع العملي .

ولهذا السبب تختص بتقرير الرسوم حالياً الهيئات التشريعية . هذا ويدفع الرسم مقابل إنتفاع الفرد بخدمة معينة وتكون هذه الخدمة قابلة للتجزئة أو للإنقسام ، مثل الرسوم القضائية حيث يلتزم رافعو الدعاوي أمام القضاء بدفعها حتى يتمكنوا من إستصدار الأحكام التي تضمن لهم حقهم المتنازع عليه .

والواقع أنه إلى جانب منفعة المتقاضين الخاصة ، توجد منفعة عامة للمجتمع ، تتحقق في إشاعة الطمأنينة والاستقرار والأمن . .وكذلك الحال بالنسبة لرسوم التسجيل بالشهر العقاري ، ورسوم تسجيل المواليد .

مقدار الرسم :

نظراً لأن القيام بالخدمة الخاصة القابلة للتجزئة التي يستحق عنها رسماً ، يتمخض عنه نفع عام كذلك على نحو ما رأينا ، فإن المنتفع من تلك الخدمة لا ينبغي أن يطالب بدفع كافة نفقات نصيبه من الخدمة ، بل بمبلغ أقل من ذلك .

ومع هذا فإنه في كثير من الحالات يحدد الرسم بحيث يتساوى مع نفقات الخدمة المؤداة أو يزيد عليها ، وذلك لأسباب مالية أو سياسية أو

إجتماعية .

ومن المنطقي أنه إذا طلب ممن يستفيدون من الخدمة مبلغ أكبر من نفقات أدائها ، فإن ما يزيد على تلك النفقات يستغل حتماً في إشباع الحاجات غير القابلة للتجزئة ، لأن الدولة أو الهيئات العامة لا تسعى إلى الربح ولا ينبغي أن تسعى إليه ، وتكون هذه الفريضة في نظر بعض الكتاب [1] ضريبة تتكون الواقعة المنشئة لها لا من قيام الهيئة العامة بالنشاط الإداري ، ولكن من عمل المكلف الذي أدى إلى هذا النشاط مثل أي ضريبة أخرى .

ومع ذلك فإننا نرى أن مايزيد على تلك النفقات هو الذي يعتبر ضريبة وليس كل الفريضة لأنها أساساً في مقابل الحصول على خدمة معينة قابلة للتجزئة ، وهي في هذه الحدود فقط تعتبر رسماً ، وما يزيد عنها هو الذي يعتبر ضريبة .

التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى :

يتشابه الرسم مع بعض الإيرادات العامة الأخرى ، الأمر الذي يثير كثيراً من الخلط ، وهذه الإيرادات الأخرى هي : الضريبة ، الثمن العام ، مقابل التحسين (الأتاوه) .

أولا ـ الرسم والضريبة :

بينما يكون الرسم أداء نقدياً يجب للهيئة المانحة للخدمة الخاصة للفرد ، وهذه الخدمة قابلة للتجزئة في التنظيم الإداري لهذه الهيئة ، فإن الضريبة ـ على نحو ما سنشير إليه ـ تفرض بدون مقابل مساهمة من الفرد في تغطية

(١) انظر : دكتور محمود رياض عطية ، مذكرات غير منشورة في المالية العامة ألقيت على طلبة دبلوم الدرسات المالية والإقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية عام ١٩٦٤/٦٣ .

جانب من نفقات الأعباء العامة .

ويترتب على هذا الاختلاف بين طبيعة كل من الرسم والضريبة ، أن تكون قيمة الخدمة التي يحصل عليها الفرد هي أساس تحديد الرسم عادة ، في حين تكون القدرة المالية أو التكليفية ، أو يجب أن تكون ، أساساً لتحديد الضريبة .

وقد رأينا كيف يمكن أن يتضمن سعر الرسم في شق منه ضريبة إذا ما إزداد عن نفقات أداء الخدمة المطلوبة .

ثانياً ـ الرسم والثمن العام :

يقصد بالثمن العام Public Price , Prix Public مقابل خدمة تؤديها هيئة عامة سواء لأهميتها وضرورة إتاحة الفرصة للإنتفاع بها من جانب جميع الأفراد ، أو لأنهاعرضة للإحتكار وللبيع بأثمان مرتفعة إذا تركتها الهيئات العامة للمنشآت الخاصة [1] ، وفي ذلك تمييز للثمن العام عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة عند بيع منتجاتها من سلع وخدمات . ويشابه الرسم مع الثمن العام في أن كلا منهما يدفع لقاء مقابل معين ، كما قد يكون كل منهما مساويا لنفقات أداء الخدمة أو أكبر أو أقل منها .

ومع ذلك ، فإنهما يختلفان فيما يلي :

١ ـ تعود الخدمة التي يحصل عليها دافع الرسم عليه بنفع خاص بالإضافة إلى النفع العام الذي يعود على المجتمع ، ومن هنا فإن النفع العام يقترن بالنفع الخاص ، يتمثل النفع العام في تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بأداء نشاطها في تقديم الخدمات العامة ، فضلا عن

---

(١) انظر : دكتور محمود رياض عطية ، موجز في المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٩ .

الاستقرار وإستشعار الأمن والطمأنينة بين المواطنين ولهذا يكون النفع الخاص في حالة الرسم ضرورة إجتماعية تحرص عليها الدولة ، لأنه إلى جانب النفع الخاص يتحقق نفع عام .

أما في حالة الثمن العام ، فإنه يتحقق إلى جوار النفع الخاص نفع عام كذلك ، ولكن النفع الخاص في هذه الحالة يكون هو الغالب ، وقد لا يقترن النفع الخاص في الثمن العام بأي نفع عام .

٢ ـ تقوم السلطة العامة بتحديد الرسم دون أن يتدخل الأفراد في ذلك ، إذ أن تحديد مقدار الرسم يتم بقانون أو بناء على قانون ، أما الثمن العام فيتحدد بنفس الطريقة التي يتحدد بها الثمن الخاص وفقاً لقوى العرض والطلب في السوق ، بإستثناء ما إذا كانت الدولة أو الشخص العام يحتكر إنتاج سلعة معينة ، فهنا تباع السلعة عادة بأقل من نفقة الإنتاج مراعاة لاعتبارات إجتماعية . ومع هذا إذا كانت الدولة في مركز المحتكر ، فإن ذلك يضمن لها تحديد الثمن ذات السلطة في تحديد مقدار الرسم الأمر الذي يضعف التفرقة بين الرسم والثمن العام .

٣ ـ في حالة زيادة الرسم عن نفقات أداء المقابل أو الخدمات ، فإن هذه الزيادة تكون بمثابة ضريبة مستترة ، أما إذا إزداد الثمن العام عن نفقات المقابل أو الخدمات فإن هذه الزيادة تعتبر ربحاً غالباً .

٤ ـ يدفع الرسم جبراً من جانب الأفراد ، وللدولة ضمانات كافية في سبيل إستئدائه ، أما الثمن العام فالأصل أن عنصر الاختيار قائم بالنسبة له ، إلا إذا كانت الدولة تتمتع بمركز إحتكاري قانوني أو فعلي بالنسبة لإنتاج السلعة أو الخدمة ، وهنا ليس للدولة ذات الضمانات التي لها بالنسبة للرسم فليس لها في سبيل إقتضائه حق إمتياز على أموال المدين كما هو الحال بالنسبة للرسم .

ثالثاً ـ الرسم وأتاوة التحسين :

Butterment Taxes, Contribution Particuliére

تتمثل أتاوة التحسين في مبلغ نقدي يفرض على فرد أو أفراد معينين مقابل إستفادتهم إستفادة خاصة من مشروع من المشروعات العامة ، ومثال ذلك إذا ترتبت على إقامة طريق أو توسعته ، زيادة في القيمة الإيجارية للعقارات السكنية القائمة على هذا الطريق ، ففي هذه الحالة قد تجبر الدولة أو الهيئة العامة التي قامت بتنفيذ المشروع ملاك هذه العقارات على دفع مقابل هذه الاستفادة ممثلا في جزء من الزيادة التي طرأت على القيمة الإيجارية دون نشاط خاص من جانبهم .

وفي هذا تتشابه أتاوة التحسين مع الرسم في أن كلا منهما يتمثل في خدمة عامة تعود بنفع خاص على الفرد ، وأن كلا منهما يقتضي جبراً من الأفراد الخاضعين لها ، ولهذا إعتبر البعض من الكتاب أن مقابل أو أتاوة التحسين بمثابة نوع من الرسوم .

ومع ذلك ، فإن إتاوة التحسين قاصرة على الحالات التي يحدث فيها إرتفاع في قيمة العقارات نتيجة لتنفيذ المشروعات العامة ، فضلا عن أنه يدفع مرة واحدة ، أما الرسم فتتعدد حالاته تبعاً لتعدد الخدمات التي يحصل عليها الفرد ، ومن ثم فهو أوسع نطاقاً ، وأكثر إنطباقا من أتاوة التحسين .

هذا وينظم المشرع المصري مقابل التحسين بالقوانين رقمي ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ ، ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ . ويعتبر مقابل التحسين أحد موارد المجالس المحلية التي تقع في دوائرها مناطق التحسين ، ويسري في المدن والقرى التي لها مجالس محلية على العقارات والأراضي ، الواقعة في مناطق يطرأ عليها تحسين بسبب إنشاء الطرق والميادين والكباري والمجازات السطحية ، والممرات السفلية ، ومشروعات المجاري ، أو أية مشروعات أخري ذات منفعة عامة

يقرر مجلس الوزراء إضافتها إليها .

ويتم تقدير الارتفاع في قيمة العقارات الواقعة في مناطق التحسين بمعرفة لجان خاصة ، ويتحدد مقابل التحسين بنصف الفرق بين تقدير اللجنة لقيمة العقار قبل وبعد التحسين .

ونتابع بعد ذلك الإشارة إلى الضريبة في الفصل الثاني من هذا الباب .

الفصل الثاني
الضريبة

مقدمة :

يمكن أن يتضمن البحث في الضريبة نوعين من الدراسات : الأول : وينصرف أساساً إلى دراسة المبادئ العامة الأساسية التي تحكم كافة أنواع الضرائب المختلفة ، سواء من حيث تعريف الضريبة ، وأساس فرضها ، والمشكلات الفنية التي تثور بمناسبة فرضها ، وتحصيل الضريبة والشروط اللازم توافرها حتى تتحقق معها العدالة في توزيع الأعباء العامة ، وذلك فضلا عن دراسة الآثار الاقتصادية للضريبة ، ويطلق على هذه الدراسات المختلفة للضريبة النظرية العامة للضريبة .

والثاني : يستهدف دراسة الضريبة دراسة وضعية داخل الدولة من حيث أحكامها التفصيلية الخاصة بكل ضريبة من الضرائب المختلفة ، سواء من حيث طرق تحديد الأرباح أو الدخول ، وطريقة ربطها وجبايتها ، وسعرها ، وطرق الطعن فيها ، وغير ذلك من الأحكام التفصيلية ، ويدرس هذا النوع تحت إسم التشريع الضريبي .

وسنقتصر في هذا النطاق على النوع الأول من هذه الدراسات .

وتكتسب الضريبة أهمية كبيرة ليس فقط لأنها تمثل أبرز مصدر للإيرادات العامة ، وإنما لأنها تلعب كذلك دوراً له وزنه النسبي في تحقيق أغراض اقتصادية اجتماعية فضلاً عما تثيره من مشكلات مختلفة يتعين على الباحثين التصدي لها .

هذا ويمكن معالجة الضريبة من خلال الموضوعات الآتية :

١ ـ تعريف الضريبة وبيان أهدافها .

٢ـ التنظيم الفني للضريبة والمشكلات التي تنشأ بمناسبة فرضها وتحصيلها.

٣ ـ الاثار الاقتصادية للضريبة .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن هذه النقاط ذات طابع مركب ، ووجوه مختلفة منها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والقانوني وغير ذلك من الظواهر الاجتماعية فضلا عن الفن والإدارة الماليين ، ويمكن أن نشير إلى كل من هذه الموضوعات في مبحث مستقل بإيجاز كما يلي :

المبحث الأول

تعريف الضريبة وبيان أهدافها (١)

الضريبة مبلغ من النقود يدفعه الأفراد - سواء كانوا طبيعين أو إعتباريين جبراً إلى الدولة ، لتغطية النفقات العامة ، ودون أن يكون هناك مقابل لها .

ويتبين من هذا التعريف أن للضريبة عناصر محددة هي :

أولا - الضريبة مبلغ من النقود :

فالضريبة من هذه الناحية إقتطاع مالي ينتقل بصفة نهائية من ذمة المكلف بها بعد صيرورتها نهائية إلى ذمة الدولة ، ودون أن يكون لهذا المكلف الحق في إستردادها أو المطالبة بفوائد عنها ، وقد رأينا أن الضريبة من هذه الناحية تختلف عن القروض حتى ولو كانت إجبارية .

والضريبة تفرض وتجبى نقداً في العصر الحديث ، ومع هذا لم يكن الأمر كذلك في ظل أساليب الإنتاج القديمة حيث كانت الضرائب تجبى عيناً،

---

(١) انظر : دكتور عبد الحكيم الرفاعي ، دكتور حسين خلاف : مبادئ النظرية العامة للضريبة ، الطبعة الثانية ١٩٥٣ ، صفحة ٢٨ وما بعدها :

- دكتور محمود رياض عطية ، المرجع السابق ، صفحة (١٤٥ - ١٥٧) .
- دكتور محمد لبيب شقير ، المرجع السابق ، صفحة (٨٨ - ١٠٣) .
- دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة (١٩٤ - ٢٠٠) .

Jeze, Cours Elementaire de Science et de Legislation Financiere, op. cit., pp. 350 - 361 .

Laufenburger, Histoire de l'impot, Collection que sait Je? pp.19 - et s.

وكذلك كان الإنفاق العام يتم في صورة عينية [١].

وتحصيل الضريبة في صورة عينية كان يتم أساساً في صورة قدر من المحاصيل الزراعية ، أو في صورة عدد من ساعات العمل يلتزم الأفراد بها للدولة سخرة .

والواقع أن نظام الضرائب العينية كان يتفق وطبيعة المجتمعات الزراعية البسيطة التي كانت تسودها المبادلات العينية ، أما في العصر الحديث وحيث تسود المبادلات النقدية في ظل السوق ، فإن الضريبة العينية لا تصلح لهذه المتغيرات .

وتخلص عيوب الشكل العيني للضريبة فيما يلي [٢] :

١ ـ لا تتفق الضريبة العينية مع العدالة في توزيع الأعباء العامة ، ذلك لأنها وهي تفرض على كل ممول تقديم كمية محدودة من المحصول أو عدد من ساعات العمل ، تسقط من حسابها إختلاف تكاليف الإنتاج من منتج إلى منتج آخر ، وإختلاف قدرة الأفراد على تحمل العمل .

٢ ـ تستلزم الضريبة العينية أن تتحمل الدولة بتكاليف مرتفعة من تلك التي تتطلبها الضريبة النقدية ، وذلك بسبب ما تتحمله الدولة من نفقات جمع المحاصيل ونقلها وتخزينها ، هذا بالإضافة إلى ما تتعرض له هذه المحاصيل من تلف .

٣ ـ لا تعتبر الضريبة العينية ملائمة للفن المالي الحديث ، وخاصة لنظام

---

(١) انظر :

R. Maspitoil, La Societé Politique et le Droit, Edition, Montchrestion 1957 , p. 25 .

(٢) انظر: دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، النفقات العامة والإيرادات العامة ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٢ .

النفقات النقدية ، فالدولة تقوم بنفقاتها في شكل نقدي ، وهو ما يستلزم بداهة أن تكون الإيرادات في شكل نقدي أيضاً حتى يمكنها أن تقابل النفقات النقدية .

ثانياً ـ الضريبة فريضة تدفع جبراً :

فليس للفرد خيار في دفع الضريبة أو عدم دفعها ، بل هو مجبر على ذلك دون أخذ رغبته أو استعداده للدفع في الاعتبار ، ويعني ذلك من ناحية أن الدولة تنفرد بوضع النظام القانوني للضريبة ، ذلك أنها تحدد وعاء الضريبة وسعرها وكيفية تحصيلها والمكلف بدفعها دون أن يشاركها هذا المكلف في ذلك .

ومن ناحية أخرى فإن الدولة تستطيع من خلال وسائل التنفيذ الجبري أن تحصل على الضريبة في حالة إمتناع المكلف عن الضريبة المستحقة عليه طبقاً لأحكام القانون ، الأمر الذي تختلف معه الضريبة في هذا الخصوص عما يدفعه الفرد من ثمن مقابل شرائه للسلع والخدمات التي تعرضها الدولة ، كما تختلف الضريبة بهذا المعنى عن القروض الاختيارية التي يقدمها الأفراد للدولة إختياراً وأيضاً تختلف عن القرض الإجباري لأن الدولة لا تقوم برد قيمة الضريبة للممول ، وإن كانت تلتزم برد قيمة القرض الإجباري للمقرض.

وإذا كان من المبادئ الدستورية المسلم بها أن الضرائب لا تفرض ولا تعدل إلا بموافقة السلطات النيابية الممثلة للأمة أي لجميع المكلفين [١] ، فإن الضريبة تعتبر رغم ذلك وفي نهاية الأمر جبرية بالنسبة لكل مكلف يتعين عليه دفعها وفقاً للقانون .

---

(١) ومن ذلك أن دستور مصر الدائم والذي صدر عام ١٩٧١ نص في المادة ١١٩ منه على أن « إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاءها لا يكون إلا بقانون » .

ثالثاً ـ الضريبة تدفع دون نفع خاص يقابلها :

يدفع الممول الضريبة كعضو في المجتمع ، يهمه إنتظام وتطور الحياة في هذا المجتمع إلى الأفضل ولهذا فإنه يتعين عليه أن يساهم في تحمل النفقات التي تقوم بها الجماعة لتحقيق هذا الهدف ، ومن هنا فإنه يدفع الضريبة ـ كأبرز صور الإيرادات العامة التي تغطي بها النفقات العامة ـ دون أن يحصل على نفع خاص ، ولهذا لا يحدد مقدار الضريبة على أساس النفع الخاص .

وليس معنى ذلك أن هذا الممول لا يحصل على نفع خاص إطلاقاً ، بل إنه يحصل على هذا النفع الخاص ولكن بوصفه عضوا في هذا المجتمع أو ذاك ، حيث لا يستفيد من الخدمات العامة بطريقة فردية يقابل بها ما دفعه من ضريبة .

وترتيباً على أن الضريبة لا تدفع مقابل نفع خاص ، جري خضوع المكلف للضريبة ، وتحديد مقدار ما يدفعه منها على أساس مقدرته التكليفية ، أو مقدرته على الدفع Ability to Pay والدولة هي التي تحدد هذه المقدرة حيث تفرض بمناسبتها وعلى أساس ما تجبيه من ضرائب .

وتختلف الضريبة عن الرسوم من ناحية ، فالرسم هو مبلغ من النقود تجبيه الدولة أو أحد الأشخاص العامة جبراً من بعض الأفراد بمناسبة مقابل معين قدمته الإدارة إليهم أو نظير خدمة خاصة أدتها لهم ، ومن أمثلة الرسم، كما رأينا : الرسوم البريدية ورسوم التعليم ، ورسوم التقاضي .فوجود المقابل في هذه الحالة هو الذي يفرق بين الضريبة والرسم حيث لا يوجد هذا المقابل في الضريبة .

رابعاً ـ غرض الضريبة هو تحقيق منفعة عامة :

إذا كانت الدولة لا تلتزم بتقديم نفع خاص لدافع الضريبة ، فإنها تلتزم بإستخدام حصيلة الضريبة وحصيلة غيرها من الإيرادات العامة لتحقيق نفع

عام . وإذا كانت بعض الدساتير والقوانين قد درجت على النص على ذلك من قبل ، فإن الدول لم تعد في العصر الحديث في حاجة إلى النص صراحة على تقرير مبدأ تحقيق المنفعة العامة كغرض للضريبة .

وقد شهدت فكرة المنفعة العامة هذه تطوراً بتطور طبيعة الدولة وإنتقالها من « الدولة الحارسة » إلى « الدولة المتدخلة » على نحو ما سبق أن رأينا ، وهو ما سنشير إليه كذلك عند تحديد أغراض الضريبة بعد عرض الأساس القانوني والقواعد الأساسية التي تحكمها .

الأساس القانوني للضريبة :

ما هو الأساس القانوني الذي يلتزم بمقتضاه الأفراد بالضريبة ؟ أي ما هو التكييف القانوني للضريبة ؟ .

يمكن أن ترد التفسيرات المختلفة في ذلك إلى نوعين من النظريات :

نظريات تقوم على فكرة العقد ، ونظريات تقوم على فكرة التضامن الاجتماعي .

أولا ـ نظريات العقد :

وهذه النظريات مردها نظرية العقد الاجتماعي التي قال بها جان جاك روسو في القرن الثامن عشر ، فالأفراد بمقتضى عقد بينهم وبين الدولة يتنازلون عن جزء من حرياتهم لحماية الأفراد الباقين ، كما أنهم بمقتضى عقد مالي يلتزمون بدفع الضرائب في مقابل المنافع التي تعود عليهم من نشاط الدولة .

ويعاب على نظرية العقد المالي صعوبة تحديد المنفعة التي تعود على كل دافع للضريبة خاصة بالنسبة لبعض المنافع العامة غير القابلة للانقسام .

وإذا كان الكتاب قد اختلفوا في ذلك الوقت حول تكييف طبيعة العقد

بين اعتباره عقد توريد خدمات أو عقد تأمين أو عقد شركة ، فإن جميع النظريات التعاقدية في أساس الضريبة لا تصلح لتبرير هذا الأساس [١] .

ثانياً ـ نظريات التضامن الاجتماعي :

ومؤدى هذه النظريات أن الدولة تنفق نفقات عامة لا غنى عنها لاستمرار الجماعة وانتظامها ، والأفراد يلتزمون فيما بينهم لتحمل هذه النفقات ، فالتضامن إذا يمثل الأساس القانوني الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض الضريبة .

وهذه الفكرة تمثل مبدأ فلسفياً ، تتحدد أهميته فقط بإستخلاص النتائج التي تترتب عليه ، ومن هذه النتائج [٢] :

١ ـ يجب التسليم للدولة بسلطة في مواجهة الأفراد لتلزمهم بالعمل وفق مصلحة الجماعة إن إحتاج الأمر إلى ذلك ومن ثم تصبح الضريبة فكرة سيادية وجبرية Autoritaire وتنتفى معها شبهة الأساس التعاقدي ، ويتم ذلك بالطبع في العصر الحديث في ظل الهيئات النيابية التي تمنع من تحكم أو استبداد الدولة في فرض الضرائب .

٢ ـ تفرض الضريبة بناء على التضامن الاجتماعي على كل الأشخاص أعضاء الجماعة لأنهم حينئذ يكونون خاضعين لواجب التضامن . ويعني ذلك مبدأ عمومية الضريبة أي عدم إعفاء أحد منها كما كان عليه الحال في أوروبا في العهد الإقطاعي حيث كان يلتزم بدفع الضرائب فقط طبقة الشعب دون طبقة النبلاء أو رجال الدين .

---

(١) انظر : في حدود هذه النظريات : دكتور محمد لبيب شقير ، علم المالية العامة ، المرجع السابق (١٠٢ ـ ١٠٦) .

(٢) انظر : دكتور شقير ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٦ وما بعدها .

٣ ـ لا يقاس مقدار الضريبة المفروض على الأشخاص بمقدار ما يعود عليه من نفع كما هو الحال طبقاً لمضمون نظريات العقد الاجتماعي ، وإنما بحسب مقدرته على المساهمة في تحمل أعباء الجماعة ، وهو ما يسمى المقدرة التكليفية للشخص Capacité Contributive .

القواعد الأساسية للضريبة :

تعني القواعد الأساسية للضريبة في هذا المجال المبادئ التي يجب أن تأخذها الدولة في الإعتبار عند التنظيم الفني للضريبة ، وقد استقرت هذه المبادئ منذ أن وضعها آدم سميث في كتابه « ثروة الأمم » ، ويمكن تلخيص هذه المبادئ فيما يلي [١] :

١ ـ قاعدة المساواة : Equality

فيجب عند فرض الضريبة على المواطنين مراعاة تحقيق المساواة في توزيع الأعباء العامة بينهم ، ويقرر آدم سميث في ذلك أن مفهوم المساواة يقتضي أن يسهم كل أعضاء الجماعة في تحمل أعباء الدولة تبعاً لمقدرتهم النسبية ، ولهذا حبذ آدم سميث وبعده كثير من الكتاب الضريبة النسبية لتحقيق مبدأ العدالة ، وإن كان الفكر المالي الحديث ينظر إلى الضريبة التصاعدية على أنها هي التي تحقق مبدأ العدالة ، وتسمح بأن يسهم كل مواطن في الأعباء العامة تبعاً لقدرته المالية أو التكليفية [٢] .

---

(١) :

Adam Smith, An inquiry ..., op, cit., Vol. II ,pp. 510 - 512 .

(٢) والواقع أن بيان العناصر التي يعتمد عليها في تحديد المقدرة التكليفية من الصعوبة بمكان، ذلك أنها تقاس ، بصفة تقريبية ، بدرجة يسار المكلف ، ويقاس ذلك بدوره بمقدار الدخل ، فالدخل بصفة عامة هو مقياس المقدرة التكليفية ، وقد أشار إلى ذلك =

٢ ـ قاعدة اليقين : Certainty

ومضمون هذه القاعدة أن تكون الضريبة محددة بوضوح وبلا تحكم سواء كان الأمر يتعلق بتحديد وعاء الضريبة وسعر الضريبة ، أو ميعاد الوفاء ، أو طريقة الدفع ، أو علم المكلف بالتزاماته في وقت مناسب حتى يستطيع الدفاع عن حقوقه .

٣ ـ قاعدة الملاءمة في الدفع : Conveniance of Payment

وتعني هذه القاعدة وجوب تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلاءم ومواعيد السداد خاصة مع ظروف المكلفين ، وقد نجم عن تلك القاعدة قاعدة أخرى هي « الحجز عند المنبع » وهي إحدى القواعد المتبعة في تحصيل الضرائب .

٤ ـ قاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية : Economy in Collection

ومضمون هذه القاعدة هو وجوب تنظيم الضريبة بحيث تتكلف الدولة أقل نفقات ممكنة في التحصيل حتى يكون إيراد الضريبة غزيراً ما أمكن ذلك.

أغراض الضريبة :

تفرض الضريبة على المكلفين بها تحقيقاً لأغراض مالية أو سياسية أو اقتصادية .

وقد كانت المالية العامة في ظل « الدولة الحارسة » محايدة تأسيساً على فكرة حياد الدولة كما رأينا ومن ثم إقتصرت الضريبة على الأغراض المالية

= آدم سميث أيضاً ، ومع هذا فإن الدخل يقصر وحده غالباً عن إعطاء فكرة صحيحة عن المقدرة التكليفية لإختلاف ظروف كل مكلف من ناحية نفقات الحصول على الدخل والأعباء العائلية الأمر الذي أخذت معه الظروف الشخصية دوراً في تحديد المقدرة التكليفية في العصر الحديث .

فقط .

وعليه ، يكون الغرض من الضريبة مالياً إذا قصد من فرضها تحقيق إيراد للدولة ، وقد كان هذا هو الهدف الرئيسي الذي يتعين تحقيقه عند فرض الضريبة في ظل الدولة الحارسة أو النظرية التقليدية .

غير أن الضريبة مع تطور دور الدولة أصبحت تعتبر أداة رئيسية في تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

فمن ناحية الأهداف السياسية تستخدم الضريبة في الداخل كأداة للقوى الاجتماعية المسيطرة سياسياً في مواجهة الطبقات والفئات الاجتماعية الأخرى، وذلك لمصلحة القوى المسيطرة وعلى حساب مصالح المحكومين .

كما أن الضريبة تستخدم كأداة من أدوات السياسة الخارجية ، كما إذا إستخدمت الرسوم الجمركية (وهي ضريبة بالرغم من تسميتها رسوم) لتسهيل التجارة مع بعض الدول أو للحد منها تحقيقاً لأغراض سياسية ، عن طريق خفض الرسوم على الواردات من هذه الدول ، وحتى الإعفاء منها لتسهيل التجارة ، أو زيادة هذه الرسوم في حالة الرغبة في الحد من التجارة، ولهذا كانت الرسوم الجمركية محل عناية منظمة التجارة العالمية بهدف تحرير التجارة الدولية .

أما من ناحية الأهداف الاقتصادية ، فتستخدم الضريبة لتحقيق الاستقرار عبر الدورة الاقتصادية في المجتمع الرأسمالي عن طريق تخفيض الضرائب أثناء الإنكماش (لزيادة إنفاق الأفراد) ورفعها لإنقاص القوة الشرائية لدى الأفراد بواسطة الضرائب في حالة التضخم ، أو كأداة لتشجيع بعض أنواع النشاط الاقتصادي عن طريق إعفاء هذا النشاط من الضريبة ، أو تخفيضها على نتيجة النشاط أو إعفاء المواد الأولية المستوردة واللازمة للقيام بهذا النشاط .

أما من ناحية الأهداف الاجتماعية ، فقد تستخدم الضريبة في تحقيق أهداف إجتماعية ، مثال ذلك تخفيف عبء الضريبة على ذوي الأعباء العائلية الكبيرة ، أو إعفاء الهيئات التي تقوم بخدمات إجتماعية من الضريبة، أو فرض الضريبة مرتفعة على بعض السلع التي ينتج عنها أضرار إجتماعية كالمشروبات الكحولية .

المبحث الثاني
التنظيم الفني للضريبة
والمشكلات التي تنشأ بمناسبة فرضها وتحصيلها

يقصد بالتنظيم الفني للضريبة تحديد الأوضاع والإجراءات التي تتعلق بفرض الضريبة وتحصيلها ، ويشمل ذلك دراسة المشكلات الفنية التي يتعين أخذها في الحسبان منذ بدء التفكير في فرض الضريبة وحتى يتم دفعها من جانب الممول إلى الخزانة العامة [١].

ويمكن أن نرد هذه المشكلات إلى العناصر الاتية :

أولا : الاختيار بين الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال .

ثانياً : الاختيار بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

ثالثاً : أساليب تحديد وعاء الضريبة كيفياً وكمياً .

---

(١) انظر : دكتور أحمد جامع ، المرجع السابق ، صفحة (٢٤ ـ ٢٥) .
ـ دكتور عادل حشيش ، المرجع السابق ، صفحة (٣٠٠ ـ ٣٩٦) .
ـ دكتور عاطف صدقي ، مبادىء المالية العامة ، دار النهضة العربية ، ٧٢ / ١٩٧٣ صفحة ٢٨١ وما بعدها .
ـ دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة (٣١٣ ـ ٣١٨) .
ـ دكتور سيد عبد المولى ، المرجع السابق ، صفحة (٢٣٤ ـ ٣٠٤) .

R. Musgrave. Fiscal Systems. Maks University Press.1969.

A, De Vite de Marco. op cit, (Book 11) .

M, Duverger, Finance Publiques op, cit ., pp, (376 - 400).

Alain Barrere. Institutions Financiers, Tome, I, Deuxieme Edition , Dallan 1972, pp, (268 - 283) .

رابعاً : تحديد مقدار الضريبة .

خامساً : تحصيل الضريبة .

سادساً : الازدواج الضريبي.

سابعاً : الإجراءات الضريبية والعبء الضريبي (الحالة المصرية) .

وتنصرف المشكلات الثلاثة الأولى إلى وعاء الضريبة ، في حين تنصب المشكلتين الرابعة والخامسة على كيفية تحديد مقدار الضريبة وتوريدها إلى الخزانة العامة .

ويقصد بوعاء الضريبة Source of Taxation. L'assiete de I'impots, المادة التي تفرض عليها الضريبة ، ويفرق بين وعاء الضريبة بهذا المعنى ومصدر الضريبة Souece de I'impot حيث يقصد بالأخير الدخل المتجدد الذي تستوفى منه الضريبة ، ومع ذلك قد تستوفي الضريبة من رأس المال إذا لم يكف الدخل للوفاء بها أو إذا استهدف المشرع الضريبي ذلك ، وقد يتم الوفاء بها من الدخل حتى ولو استهدف المشرع الضريبي فرضها على رأس المال .

ونستطيع أن نشير إلى كل مشكلة من هذه المشكلات على استقلال وعلى التوالي في المطالب الآتية :

المطلب الأول

الضرائب على الأشخاص

والضـرائب على الأمــــــوال

تنشأ مشكلة الإختيار بين الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال عند اختيار أساس فرض الضريبة ، ويقصد بالضرائب على الأشخاص تلك الضرائب التي يكون الشخص ذاته وعاء لها ، ومن ثم تفرض هذه الضريبة على الشخص بإعتباره « رأساً » ولذلك تسمى بضريبة الفردة أو ضريبة الرؤوس ، وقد عرف التاريخ المالي في مصر حتى القرن التاسع عشر « جزية الرؤوس » حيث كانت تفرض على الشخص بإعتباره مواطناً وبصرف النظر عما إذا كان مالكاً لثروة أو دخل أو غير مالك ، كما عرفتها مجتمعات أخرى مثل الرومان والعرب وفرنسا وإنجلترا .

وتتخذ ضريبة الرؤوس صورة من اثنتين ضريبة رؤوس موحدة ، وضريبة رؤوس مدرجة ، وفي الأولى يلتزم كل فرد في المجتمع بدفع ذات المبلغ الذي يدفعه الأفراد الخاضعين لهذه الضريبة ، ومع ذلك ظهرت هذه الضريبة بمظهر غير عادل لوجود تفاوت بين هؤلاء الأفراد من الناحية الاجتماعية والاقتصادية، فضلا عن عدم كفاية حصيلتها وازدياد نفقات جبايتها ، ولهذا أخذ في مرحلة تالية بالنوع الثاني من هذه الضريبة وهو ضريبة الرؤوس المدرجة،ومعها يقسم المكلفون إلى طبقات تبعاً لظروفهم الاجتماعية والاقتصادية ، ويدفع كل فرد من أفراد كل طبقة نفس المبلغ ، وكل طبقة تدفع مبلغاً كضريبة يختلف عما تدفعه طبقة أخرى .

ومع ذلك فإن الضريبة على الأشخاص معيبة لأنها لا تعتد بالمقدرة التكليفية للأشخاص ، ولهذا إختفت تقريباً من الأنظمة المالية الحديثة لتحل

محلها الضرائب على الأموال [١].

وفي مجال الضرائب على الأموال يثور سؤال آخر عن أيهما أكثر تعبيراً عن المقدرة التكليفية للأشخاص ، الثروة أم رأس المال أم الدخل ؟ يقصد بالثروة مجموع ما تحت يد الأفراد من قيم استعمال في لحظة زمنية معينة ، وسواء أخذت الثروة شكلا عينياً أو مبلغاً نقدياً .

ويقصد برأس المال مجموع الأموال العقارية والمنقولة المملوكة لشخص معين في لحظة معينة ، سواء كانت منتجة لدخل معين نقدي أو عيني أو غير منتجة على الإطلاق ، ويتم تقدير رأس المال في لحظة معينة منظوراً إليه كفائض يتحقق نتيجة الفرق بين الأصول والخصوم في هذه اللحظة ، وفي هذا المعنى يختلط رأس المال بالثروة ، وإن كان المعنى الاقتصادي لرأس المال يتصرف إلى الأموال المنتجة للسلع والخدمات ، ومن ثم تكون الثروة أعم من رأس المال .

وإذا فرضت الضريبة على رأس المال ، فإن ذلك يعني فرضها على الأموال المنتجة للسلع والخدمات ، وفي حين إذا فرضت الضريبة على الثروة، فإنها تفرض عليها كأموال عقارية أو منقولة وبصرف النظر عما إذا كانت تدر دخلا أم لا .

أما الدخل فيعني ما يحصل عليه الفرد بصفة دورية على نحو مستمر من مصدر معين قد يتمثل في ملكيته لوسائل الإنتاج أو في عمله أو فيهما معاً ،

---

(١) مازالت بعض الحكومات المحلية تأخذ بالضرائب على الأشخاص بصورة محددة كشرط لممارسة الفرد لحقه الإنتخابي حتى يشعر المنتخبون بمسئوليتهم في إختيار العناصر الصالحة للحكم وفي متابعة أي إنحراف .

انظر :

H.M, Groves, Financing Government, op, cit ch 13 .

ويأخذ الدخل كقاعدة عامة صورة نقدية في المجتمعات الحديثة ، ولا ينفي ذلك إمكانية حصول العامل على بعض دخله في صورة سلع يقوم بإنتاجها .

وقد كانت الثروة هي الأساس الأول لفرض الضريبة ، لكن مع تطور التاريخ المالي للمجتمعات الحديثة أصبح الدخل هو الأساس الأول في فرض الضريبة وذلك للأسباب الآتية [١] :

١ ـ نتيجة للتطور الذي لحق بالاقتصاد النقدي تطورت الثروة المنقولة تطوراً جعل من الصعب على الإدارة تقديرها ، ومن ثم تعين البحث عن أساس آخر لفرض الضريبة عليها .

٢ ـ تناقصت أهمية الثروة العقارية بسبب القيود المتزايدة على حق الملكية وما يتفرع عنه من حق استغلال ، وقد أخذت هذه القيود شكل تنظيم علاقات إستئجار الأراضي والمباني للأغراض السكنية .

٣ ـ تزايد أهمية الدخل الناتج من العمل .

ونتيجة لذلك أصبح أساس فرض الضريبة في المجتمعات الحديثة هو الدخل أساساً ورأس المال أو الثروة إستثناء .

ومع ذلك فإن إختيار الدخل كتعبير عن المقدرة التكليفية وبالتالي كأساس لفرض الضريبة يثير مشاكل معينة منها [٢]:

١ ـ إن بعض عناصر الدخل قد تكون عينية ، فقد يستهلك بعض الأفراد جزءاً من ناتجهم أثناء عملية الإنتاج ، وهو ما يسمى بالاستهلاك الذاتي Non - market Consumption, Auto - Consumption كما قد يقيم مالك المبنى في كل أو جزء من عقار يمتلكه ، وفي هذه أو تلك يصعب تقدير هذه

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق . صفحة ١٧٩ .

(٢) انظر : المرجع السابق ، صفحة (١٨٠ ـ ١٨٤) .

العناصر العينية من الدخل .

٢ ـ نظراً لأن جانباً كبيراً من المكلفين لا يمسك دفاتر حسابية أمينة ومنتظمة أو لا يمسك دفاتر على الإطلاق ، فإنه حتى بالنسبة لعناصر الدخل النقدية لا يمكن التوصل إلى تقدير سليم لها في كل الأحوال .

٣ ـ يؤدي التوسع في مفهوم الدخل إلى إحتوائه على عناصر أخرى تقع بين الدخل ورأس المال ، كزيادة رأس المال زيادة حقيقية بمرور الوقت ، وإن كان ذلك لا يرتكز على زيادة في الطاقة الإنتاجية .

على أنه إذا كنا قد انتهينا من عرض مشكلة إختيار أساس فرض الضريبة، متخذين الدخل كأصل لذلك والثروة إستثناء ، فإن هذه الخطوة توصلنا إلى مشكلة أخرى هي مشكلة اختيار مناسبة فرض الضريبة ، ذلك أنه يتعين تحديد مناسبة وقت اقتطاع الضريبة بطريقة يسهل معها التوصل إلى هذه الضريبة ، فضلا عن اختيار أكثر الأوقات مناسبة لتقدير وتحديد وعاء هذه الضريبة .

ومن ناحية أخرى ، فإنه إذا كان الهدف من الضريبة مالياً ، فإن ذلك يقتضي أخذ الإيراد الذي تدره الضريبة في الاعتبار ، كذلك المناسبة التي تحقق ذلك .

أما إذا كان الهدف من الضريبة اقتصادياً ، كالحد من الاستهلاك مثلا ، فإنه يتعين المفاضلة بين فرض الضريبة على الدخل عند الحصول عليه أو فرضها على الدخل عند إنفاقه .

وإذا كان الهدف إجتماعياً ، كتقليل الفوارق بين الطبقات ، فإن إختيار مناسبة إنتقال الثروة يساعد على ذلك ، خاصة وأن مقاومة المستفيدين منها تقل في هذه المناسبة ، بالإضافة إلى أن أثر الضريبة على هذه الثروة عند إنتقالها محدود على الإنتاج والإدخار القوميين .

وتعتبر واقعة إنتقال الثروة بين الأفراد إذاً وسواء تمت بمقابل كما في حالة البيع أو بدون كما في حالة الميراث إبان فرض هذه الضريبة ، تعتبر هذه الواقعة مناسبة لإعادة تقدير الثروة بواسطة الأفراد ومن ثم فرصة لفرض الضريبة عليها .

فإذا ما اعتبر الدخل أساساً لفرض الضريبة ، فإنه قد تفرض الضريبة عند الحصول عليه أو عند إنفاقه ، وإذا فرضت الضريبة عند الحصول عليه ، فإنه قد تفرض ضريبة تختلف بإختلاف أنواع الدخول : كالضرائب على الدخل الذي يتولد من الملكية ، كملكية الأطيان الزراعية ، أو العقارات المبنية أو الدخول التي تنتج من العمل كالأجور والمرتبات وما في حكمها ، أو الدخول التي تنتج من تزاوج رأس المال والعمل كالأرباح التجارية والصناعية، أو قد تفرض ضريبة موحدة على كل ذلك أو شبه موحدة .

الضرائب على الدخل والثروة والإنفاق والتداول :

عرضنا قبل ذلك لمفهوم الدخل والثروة ورأس المال ، ونشير في هذا الخصوص إلى الضرائب على الدخل والثروة والإنفاق والتداول .

أولا : الضرائب على الدخل .

تفرض الضرائب على الدخل في ظل نظام من اثنين : نظام الضريبة على مجموع الدخل ، نظام الضرائب النوعية على الدخل .

نظام الضرائب على مجموع الدخل Universal Tax System

تفرض الضريبة في هذا المجال على مجموع الدخل الصافي للمكلف حيث يتقدم بإقرار يضم كافة أنواع الدخول التي حصل عليها خلال السنة سواء كانت دخولا عقارية من أراضي أو عقارات مبنية ، أو دخولا من مرتبات أو مكافآت أو من أرباح وفوائد . . ، ويستبعد من هذه الدخول بالطبع التكاليف والخصومات التي يقرها القانون للتوصل إلى الدخل الصافي الذي يخضع للضريبة .

وإذا كانت الضريبة على مجموع الدخل تعطي صورة واضحة عن إجمالي دخل المكلف وحالته المالية وأعبائه العائلية بما يسمح بتطبيق الأسعار التصاعدية ومراعاة الظروف الشخصية له فضلا عن توحيد أحكام تحديد وعاء الضريبة وإجراءات الربط والتحصيل بما ييسر الأداء على الإدارة الضريبية ويحقق العدالة في توزيع الأعباء العامة إلى حد كبير ، فإن هذه المميزات يقابلها عدم التمييز بين مصادر الدخول إذ من المعلوم أن المقدرة التكليفية للممول تتفاوت بإختلاف مصدر الدخل ، نسبيًا . ومن ناحية أخرى ، فإن نجاح المكلف في التهرب من دفع هذه الضريبة يعني تهربه من دفع أي ضريبة على كافة أنواع دخله .

نظام الضرائب النوعية على الدخل : Schedular Tax System

تفرض الضريبة في ظل هذا النظام كضريبة مستقلة على كل نوع من أنواع الدخول الناتجة من مصدر معين ، فدخل الأطيان الزراعية ودخل العقارات المبنية ، والدخل المتولد من الأرباح التجارية والصناعية ودخول رأس المال ،ودخول المهن الحرة والدخول الناتجة من العمل . . . كل هذه فروع متنوعة من الدخل . ويخضع كل منها لأحكام تتنوع بتنوع هذه الدخول تبعًا لظروف وطبيعة كل منها . وفي هذا تعتبر الضرائب النوعية على الدخل أداة أكثر ملاءمة لتحقيق الكثير من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال إختلاف المعاملة الضريبية في بعضها عن الأخرى . ولذلك يعتبر هذا النظام أكبر ملاءمة للدول المتخلفة وبخاصة وأن نظام الضريبة على مجموع الدخل يستلزم درجة كبيرة من الوعي الضريبي ترتبط بنمط ثقافي متقدم ، ومستوى عالي من الكفاءة في الإدارة الضريبية .

وليس معنى ذلك أن نظام الضرائب النوعية على الدخل لا يخلو من مثالب ، ذلك أن تعدد أنواع الضرائب واختلاف المعاملة الضريبية لكل منها

قد يؤدي إلى إزدواج ضريبي بالمفهوم الذي سنعرض له بعد ذلك ، كما قد يؤدي هذا النظام إلى إرتفاع نفقات جباية الضرائب المختلفة ، وأخيراً فإن هذا النظام يعجز عن تحقيق العدالة الضريبية من ناحية أنه لا يتناول المكلف في مجموع دخله ومن ثم لا يتمكن من معاملة المكلفين المتماثلين معاملة ضريبية واحدة .

والواقع أن عرض مزايا وعيوب كل من هذين النظامين لا يكون له أهمية عملية كبيرة لأن الواقع الضريبي يقرن بينهما في كثير من الدول حيث يكون إلى جوار نظام الضرائب النوعية على الدخل ضريبة تكميلية على صافي الدخل الكلي للمكلف تتناوله فئات تصاعدية مع مراعاة الظروف الشخصية لتصحيح عيوب الضرائب النوعية .

وقد إتبعت مصر الأسلوب الأخير حيث فرضت ضريبة نوعية على الدخل بموجب القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على الأطيان الزراعية ، والقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ بفرض الضريبة على العقارات المبنية ، والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل ، وذلك إلى جوار نظام الضريبة على مجموع الدخل ممثلاً في الضريبة العامة على الإيراد كضريبة تكميلية حيث فرضت بموجب القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ ، وقد ألغي أخيراً القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ والقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ وحل محلهما القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضرائب على الدخل والذي عدل بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ بفرض الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين .

ثانيا : الضرائب على الثروة [١]

رأينا أن الثروة تعني مجموع ما تحت يد الأفراد من قيم إستعمال في لحظة زمنية معينة وسواء اتخذت هذه الثروة مبلغًا نقديًا أو شكلا عينيًا .

كما رأينا أن مفهوم رأس المال يختلط بمفهوم الثروة في هذا الخصوص وإن كانت الثروة أعم من رأس المال على أساس أن المفهوم الاقتصادي لرأس المال ينصرف إلى الأموال المنتجة للسلع والخدمات .

وإذا كان الدخل يشكل الوعاء الأساسي للضريبة فإن المشرع قد يخرج على هذا الأصل فيفرض الضرائب على الثروة بالمعنى الذي يختلط بمفهوم رأس المال وذلك لأغراض مالية أو اقتصادية أو اجتماعية ، ويمكن التمييز في هذا الخصوص بين الضرائب التي تفرض ، على الثروة (رأس المال) بسعر منخفض حيث يمكن دفعها من الدخل والضرائب التي تفرض على الثروة بسعر مرتفع نسبيًا حيث تدفع من الثروة أو رأس المال ذاته .

١ـ الضرائب التي تفرض على الثروة وتدفع من الدخل

يكون وعاء هذه الضرائب هو الثروة بذات المفهوم الذي يختلط بمفهوم رأس المال بالمعنى العام ، ولكنها تفرض بأسعار منخفضة تسمح للمول بدفعها من الدخل دون المساس بقيمة الثروة ذاتها . وقد تفرض على أحد عناصر الثروة كالعقارات مثلا ، أو تفرض على كافة عناصرها ـ ويمكن لهذا النوع من الضرائب أن يستخدم لتحقيق بعض الأهداف الحيوية ومنها [٢] :

(أ) زيادة الحصيلة الضريبية ،والتصرف في بعض الثروات العاطلة من

(١) انظر في تفصيلات تطور الضريبة على رأس المال كثروة ظاهرة : دكتور محمد عبد الله العربي ، موارد الدولة . مطبعة جامعة فؤاد الأول ١٩٤٩ . صفحة (٣٦٢ ـ ٣٨٤) .

(٢) انظر في ذلك : دكتور حامد عبد المجيد دراز . دكتور علي عباس عياد . مبادئ الاقتصاد العام . المرجع السابق . صفحة ٨٦ ـ ٨٧ .

خلال فرض هذه الضريبة على بعض عناصر الثروة الشخصية التي لا تدر دخلا للممول كالحلي والجواهر والأطيان أو العقارات التي لا يتم إستغلالها . ومن هنا يجد الممول دافعا لاستغلالها ، ومع ذلك فإن حصر هذه الثروات وتقييم عناصرها أمر تكتنفه صعوبات كبيرة .

(ب) تعميق تنوع معاملة الدخول المختلفة تبعًا لاختلاف مصادرها ، ذلك أنه يمكن فرض الضريبة على الثروة كضريبة تكميلية في حين يظل دخل العمل خاضعًا لضريبة وحيدة أو تنويع المعاملة الضريبية تبعًا لاختلاف المقدرة التكليفية ، وذلك تحقيقًا للعدالة في توزيع الأعباء العامة .

(جـ) تغطية نفقات جباية هذه الضريبة فقط بغرض تحقيق هدف آخر هو الاستعانة بما توفره من بيانات عن ثروات الأفراد كنوع من أنواع الرقابة تلجأ إليه الإدارة الضريبية لإحكام ربط وتحصيل الضرائب المختلفة وخصوصًا ضرائب الثروة كضريبة التركات ورسم الأيلولة على التركات قبل إلغائهما .

٢ـ الضرائب التي تفرض على الثروة وتدفع منها

تفرض هذه الضرائب على الثروة بأسعار مرتفعة نسبيًا بحيث لا يتمكن الممول من دفعها من دخله ، بل يدفعها من الثروة ذاتها ، ولهذا تكون هذه الضرائب استثنائية ، ويتم اللجوء إليها بمناسبة الحروب ، أو لاستهلاك جزء من الدين العام ، أو لمواجهة التضخم النقدي .

وأهم أنواع هذه الضرائب هو : الضريبة الاستثنائية على الثروة ، والضريبة على التركات .

أ ـ الضريبة الاستثنائية على الثروة

تستهدف الدولة من هذه الضريبة إما الحصول على موارد غير عادية أو مصادرة أجزاء من ثروات الأفراد رغبة في إعادة توزيع هذه الثروات خاصة

إذا رأت الدولة أنه بسبب الحروب قد تحقق ثراء غير عادي لبعض الأفراد . وقد فرضت هذه الضريبة بعد الحرب العالمية الأولى في بعض الدول ومنها ألمانيا والنمسا وإيطاليا ، ومع ذلك فإنها لم تحقق النتائج المرجوة منها ، كذلك فرضتها بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية كفرنسا وبلجيكا عام ١٩٤٥ .

وإذا كان البعض يرى أنها تعتبر أنسب وسيلة لإنقاص الدين العام ، فإن ذلك مشروط بظروف معينة ، فتسديد الدين العام في إنجلترا عن طريق هذه الضريبة كان مستطاعا بعد الحرب العالمية الأولى لارتفاع سعر الفائدة على القروض وقتذاك ، ولأن تصاعد ضرائب الدخل وضرائب التركات لم يكن شديداً . وعلى العكس بعد الحرب الثانية ، حيث إنخفض سعر الفائدة وإرتفع تصاعد هذه الضرائب .

وإذا كانت الحرب سببًا في اغتناء بعض الأفراد مما يستوجب فرض ضريبة إستثنائية على ثرواتهم ، فإن الاغتناء عن طريق الهبة أو الميراث أو الوصية كمبرر لفرض ضريبة إستثنائية قد يدفع هؤلاء الأفراد كذلك إما إلى تهريب ثرواتهم إلى الخارج أو الاستغراق في الاستهلاك الطائش أو التبديدي مما يدفع إلى إذكاء الضغوط التضخمية ومما يضر بالاقتصاد القومي.

وعلى أي حال ، فإن فرض الضريبة الاستثنائية على الثروة يتوقف على إعتبارات كثيرة منها أسلوب التنظيم الفني لها ، والهدف منها وهل هو مجرد الحصول على مزيد من الإيرادات ، أم تحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية معينة ، أو تسديد جزء من الدين العام .

ب ـ ضريبة التركات

كانت تعتبر الضرائب على التركات في مصر قبل إلغائها أهم الضرائب على الثروة حيث تنتهز الدولة فرصة إنتقال ثروة المتوفي إلى ورثته لتفرض

ضريبة عليها ، ومع تعدد الاراء حول هذه الضريبة بين مؤيد ومعارض فإنها تتميز بوفرة حصيلتها وسهولة جبايتها خاصة وأن الدولة الحديثة تحتاج إلى تغطية نفقاتها المتزايدة من مصادر مالية مختلفة ، فضلا عن أن لهذه الضريبة أثرها في تقليل التفاوت في توزيع الثروات والدخول بين الأفراد دون تحقيق ضرر كبير بالحوافز المادية في المجتمع .

وكان يتم فرض ضريبة التركات على مجموع التركة قبل توزيعها على الورثة حيث يتم حصر عناصر هذه التركة وتقييم أصولها وخصم الالتزامات والديون التي نشأت معها مما يجيزه القانون،وبعد ذلك يتم تطبيق سعر الضريبة على صافي التركة لتحديد مقدار الضريبة المستحقة .

كما كان يتم فرض الضريبة على نصيب كل وارث من الورثة الشرعيين من صافي قيمة التركة . ثم تطبق الأسعار على نصيب كل وارث على حده لتحديد مقدار الضريبة المستحقة .

هذا وكان يتم الجمع بين الطريقتين في مصر حيث فرض رسم الأيلولة على نصيب كل وارث بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، كما فرضت ضريبة التركات بموجب القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢ . وبصدور القانون رقم ٢٢٧ لسنة ١٩٩٦ ألغي المشرع نهائيًا الضريبة على إجمالي التركة والضريبة على نصيب الوارث . وذلك اعتبارا من ١١ / ٧ / ١٩٩٦ .

هذا وتعتبر الضريبة على زيادة قيمة الثروة زيادة عقوبة ، والضريبة على الأرباح الاستثنائية من ضمن الضرائب على الثروة ، وسنشير إلى كل منهما بإيجاز فيما يلي :

الضريبة على زيادة قيمة الثروة زيادة عفوية

وتفرض الضريبة على الزيادة في قيمة الثروة دون الثروة ذاتها على أساس أن هذه الزيادة قد تحققت تبعًا لزيادة السكان وتقدم العمران وتحسين الأحوال

الاقتصادية دون سبب يرجع إلى جهد من جانب صاحب هذه الثروة ويتعين التفرقة في هذا الخصوص بين هذه الزيادة في قيمة الثروة والتحسينات التي يقوم بها مالك العقار أو التحسينات التي تترتب على قيام الدولة بمشروع عام حيث تزداد القيمة الإيجارية للعقار وتستحق الدولة بذلك أتاوة تحسين ، ففي ذلك يتحقق جهد من مالك العقار أو من جانب الدولة ، في الوقت الذي تستحق فيه الضريبة على زيادة قيمة الثروة العقارية زيادة عفوية للأسباب السالفة الإشارة إليها ، أي دون جهد يذكر من جانب مالك العقار أو الدولة على حد سواء .

وتختلف الضريبة على زيادة قيمة الثروة هنا عن الضريبة الاستثنائية على الثروة في أن الأخيرة تفرض مرة واحدة وفي ظروف إستثنائية وبأسعار مرتفعة نسبيًا ، ويتم إلغاؤها فور زوال هذه الظروف ، أما الضريبة على الزيادة العفوية في قيمة الثروة فهي ذات سعر منخفض نسبيًا ، وتتخذ طابعًا دوريًا ، فمثلا تفرض هذه الضريبة على الزيادة في القيمة العقارية والمنقولة من خلال التقديرات الدورية التي تجريها الإدارة كل عدة سنوات .

وبدهي أن نقرر في هذا الخصوص أن الإدارة الضريبية تستطيع أن تصل إلى نفس النتيجة لا عن طريق فرض ضريبة على زيادة القيمة زيادة نقدية - مع ما يكتنف تحديد هذه الزيادة من صعوبة - وإنما عن طريق التوسع في مفهوم الدخل ليشمل كل زيادة في ثروة المكلف .

الضريبة على الأرباح الاستثنائية

يحصل بعض الأفراد أثناء الحروب على أرباح استثنائية كبيرة لا دخل لهم فيها ، والعدل أن تحصل الدولة على جزء من هذه الأرباح خاصة بسبب ظروف الحرب التي يضحي فيها البعض بحياتهم ، ولهذا لا أقل من أن يضحي هؤلاء بجزء من ثرواتهم .

وقد فرضت هذه الضريبة في معظم الدول التي تعرضت للحرب ومنها مصر حيث فرضت الضريبة على الأرباح الاستثنائية بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٤١ وتم إلغاؤها بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٠ .

تلك بإختصار أنواع الضرائب على الدخل والثروة ، وننتقل الآن لعرض أنواع الضرائب على الإنفاق والتداول .

ثالثا ـ الضرائب على الانفاق والتداول :

على أنه في حالة فرض الضريبة على الدخل عند إنفاقه أو إستعماله فإننا نكون بصدد ضرائب تفرض في مناسبات مختلفة وتتضمن التشريعات المالية المختلفة عدة صور من هذه الضرائب يمكن ردها إلى فرعين أساسيين هما الضرائب على الانفاق أو الاستهلاك ، والضرائب على التداول والتصرفات.

(١) الضرائب على الانفاق أو الاستهلاك :

وهي تلك الضرائب التي تفرض على استعمالات الدخل أو أوجه إنفاقه في الحصول على السلع والخدمات الاستهلاكية ، ويعني ذلك أن الانفاق الإستثماري ليس له مجال في هذا الخصوص خاصة وأنه يعامل معاملة ضريبية مختلفة في أغلب التشريعات المالية . ولهذا فإن بعض الكتاب يسمون الضرائب على السلع والخدمات الاستهلاكية بالضرائب على الاستهلاك Con-sumption Taxes أو الضرائب على السلع Commodity Taxes حيث أن هذه الضرائب تفرض في مناسبات مختلفة بين إنتاج السلعة من ناحية وإستهلاكها من ناحية أخرى .

هذا وتعتبر الضرائب على الإنفاق أو الاستهلاك بهذا التحديد ضرائب عينية غزيرة الحصيلة خاصة إذا أحسن إختيار وعائها وطرق ربطها وتحصيلها ، فضلا عن ضيق فرص التهرب منها ، وهذه الضرائب تعتبر أداة رئيسية لحماية

الصناعة الوطنية وتقييد الاستهلاك أو الحد من إستهلاك بعض السلع ، وهي علاوة على ذلك تمتاز بالمرونة حيث تتأثر بالأحوال الاقتصادية فتساعد بذلك على التغلب على مشاكل موسمية رسم وتنفيذ السياسة الضريبية .

وبالرغم من المزايا التي تحققها الضرائب على الإنفاق أوالاستهلاك فإنه يؤخذ عليها أنه بسبب تأثرها بالأحوال الاقتصادية فإن حصيلتها في فترات الكساد تكون محدودة ، كما يؤخذ عليها أن عبئها جسيمًا على صاحب الدخل المحدود أكثر منه على الغني ، ومن ثم لا تتحقق معها العدالة في توزيع الأعباء العامة خاصة إذا فرضت هذه الضرائب على السلع الاستهلاكية الضرورية التي لا يستغني عنها الفقير .

وتفرض الضرائب على الإنفاق على سلعة أو خدمة واحدة ، وقد تفرض على عدد معين من السلع والخدمات ، وقد تفرض على كافة السلع والخدمات ، وفي ذلك كله تأخذ هذه الضرائب صورة من الصور الثلاثة الآتية [١] :

أ ـ الضريبة على مرحلة واحدة :

قد تفرض الضريبة على مرحلة واحدة عبر المراحل التي تقع بين إنتاج السلعة واستهلاكها . فمثلا قد تفرض الضريبة على السلعة عندما تصبح سلعة نهائية أو قد تفرض عند مرورها من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة ، أو قد تفرض عند استهلاكها .وإختيار المرحلة التي تفرض عليها الضريبة هو لب المشكلة إذ قد تفرض الضريبة عند مرحلة يصعب معها على الإدارة الضريبية

---

(١) انظر : دكتور حامد عبد المجيد دراز ، دكتور على عباس عياد ، مبادئ الإقتصاد العام المرجع السابق . صفحة (١٠٦ ـ ١١٨) .

إحكام تحصيلها مما يترك فرصًا للتهرب ، كما قد تفرض الضريبة على مرحلة الإنتاج أو التوزيع مما يؤدي إلى التأثير على حجم نفقات الجباية من ناحية وإحداث مضايقات للمنتجين والموزعين من ناحية أخرى .

ب ـ الضريبة على كافة المراحل أو الضريبة العامة على الانفاق :

وتفرض الضريبة في ذلك على كل مرحلة من مراحل إنتاج وتوزيع وإستهلاك السلعة داخل حدود الدولة ، فتفرض الضريبة على قيمة السلعة عند توريدها كمادة أولية للمصنع ، ثم تفرض عليها الضريبة مرة أخرى وهي سلعة نصف مصنوعة ، وتفرض عليها الضريبة مرة ثالثة عند إنتقالها كسلعة تامة الصنع إلى تاجر الجملة ، ومرة رابعة تفرض عليها الضريبة عند إنتقالها من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة ، ومرة خامسة تفرض عليها الضريبة عند إنتقالها من تاجر التجزئة إلى المستهلك .

وأبرز صور الضريبة على كافة المراحل هي الضريبة على رقم الأعمال Turnover Tax, L'impot sur le chiffre d'affaire وهي ضريبة عامة على المبيعات تسري على جميع السلع والخدمات أو مجموعات كبيرة منها ، وذلك بمناسبة التعامل في تلك السلع أو أداء الخدمات . وتصيب هذه الضريبة عمليات بيع السلع سواء كانت تباع كمواد أولية كما رأينا أم بعد إدخال تعديلات عليها لتصبح سلعًا وسيطة أو نهائية .

وتمثل الضريبة على القيمة المضافة Value added Tax صورة أخرى من صور الضريبة على كافة المراحل أو الضريبة العامة على الانفاق داخل الدولة، وطبقًا لنظام هذه الضريبة فإنها تسري بالنسبة لكل مشروع عن ذلك الجزء من إنتاجه النهائي الذي يزيد عن مجموع العناصر المستخدمة فيه والمشتراه من

الغير خلال فترة معينة ، يعني ذلك أن الضريبة على القيمة المضافة تصيب الفرق في قيمة الإنتاج المباع في نهاية فترة ما عن قيمة الإنتاج المشترى في بدايتها .

ويمكن عقد مقارنة بين كل من الضريبة على رقم الأعمال والضريبة على القيمة المضافة من خلال الجدولين المشار إليهما فيما بعد ، فإذا فرضنا أن سلعة أو خدمة معينة تمر بمراحل خمسة وأن سعر الضريبة على رقم الأعمال هو ١٠٪ من القيمة الإجمالية للسلعة في كل مرحلة ، وأن عبء الضريبة يتم نقله بالكامل إلى الأمام ، فإنه يكون سريان الضريبة على رقم الأعمال كما يوضحه الجدول رقم (٣) فيما يلي [١] :

القيمة بالقروش

رقم مرحلة	قيمة السلعة فى بداية المرحلة	نفقات الإنتاج	الربح	قيمة السلعة فى نهاية كل مرحلة	مقدار الضريبة
١	—	—	—	١٠	١
٢	١١	٥	٤	٢٠	٢
٣	٢٢	٧	٦	٣٥	٣,٥
٤	٣٨,٥	٢,٥	٣	٤٤	٤,٤
٥	٤٨,٥	١,٤	٢	٥١,٨	٥,٢

جدول رقم (٣)

أما بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة فيوضحها الجدول رقم (٤) مع

(١) انظر : دكتور حامد عبد المجيد دراز ، المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعات ، ١٩٨٤ صفحة ٢٠٢ وما بعدها .

الأخذ بالافتراضات السالفة الإشارة إليها بالنسبة للضريبة على رقم الأعمال .

القيمة بالقروش

رقم المرحلة	قيمة السلعة فى بداية المرحلة	قيمة السلعة فى نهاية المرحلة	القيمة المضافة فى المرحلة	مقدار الضريبة
١	—	١٠	١٠	١
٢	١١	٢٠	٩	,٩
٣	٢٠,٩	٢٣,٩	١٣	١,٣
٤	٣٥,٢	٤٠,٧	٥,٥	٠,٦
٥	٤١,٣	٤٤,٧	٣,٤	٠,٣

جدول رقم (٤)

ويتضح من مقارنة الجدولين (٣) ، (٤) أن الضريبة على رقم الأعمال تفرض على كل مرحلة من مراحل إنتاج وتوزيع السلعة أو الخدمة على نحو متعاقب في كل تنتقل فيها من شخص إلى آخر إبتداء من المنتج حتى تصل إلى المستهلك الأخير ، ولذلك فإن حصيلتها كما في الجدول الأول أغزر حيث بلغت ١٦,١ قرشًا ، في حين أن الضريبة على قيمة المضافة تفرض على قيمة الناتج النهائي الذي يزيد عن قيمة العناصر المستخدمة في هذا الناتج ، ولهذا فإن حصيلتها أقل حيث بلغت طبقًا للجدول الثاني ٤,١ قرشًا.

وإذا كانت الضريبة على كافة المراحل أو الضريبة العامة على الإنفاق تأخذ هاتين الصورتين أساسًا داخل حدود الدولة فإن لها صورة أخرى هي الضرائب الجمركية . ذلك أن أوجه الإنفاق على السلع والخدمات لا تقتصر

عند حد الإنفاق على هذه السلع والخدمات داخل الدولة وإنما تنسحب أوجه الإنفاق هذه على السلع والخدمات التي تجتاز حدود الدولة سواء للداخل أو للخارج ، ومن هنا يطلق على الضرائب التي تفرض في هذه المناسبة الضرائب الجمركية .

جـ ـ الضرائب الجمركية :

وتعتبر الضرائب على الواردات أبرز صور الضرائب الجمركية ، وهي بهذا الوصف ضرائب على الاستهلاك والإنفاق حيث يتمكن المستورد عادة من رفع ثمن السلعة بمقدار الضريبة فيتحملها المستهلك في النهاية .

وقد تفرض الضرائب الجمركية على أساس نسبة مئوية من قيمة السلعة وتسمى ضرائب قيمية ، وقد تفرض على أساس مبلغ معين لكل وحدة يتقرر تبعاً لنوع كل سلعة ومواصفاتها وتسمى بالضرائب النوعية ، وقد تفرض الضرائب الجمركية كضرائب مختلطة تأخذ بالأساسين معًا .

وإذا كانت الرسوم القيمية أكثر عدالة من الرسوم النوعية لارتباطها بأثمان السلع المفروضة عليها ، فإن الرسوم النوعية أسهل إدارة من الرسوم القيمية حيث لا تتطلب جهازًا كبيرًا من الخبراء والمثمنين لتقدير السلع المختلفة.

هذا وقد تفرض الضرائب الجمركية كضرائب مانعة بحيث تمنع دخول السلع نهائيًا داخل حدود الدولة وذلك تحقيقًا لأهداف إقتصادية أو سياسية أو صحية . كما قد تفرض الضرائب الجمركية بحيث تسمح بإستيراد كميات محدودة مكملة لاحتياجات السوق المحلية ، وتكون في هذه الحالة ذات أثر حمائي وذلك كإجراء مؤقت ريثما تستطيع الصناعة الوطنية إشباع الحاجات الداخلية والوقوف أمام منافسة المنتجات الأجنبية .

ومن ناحية أخرى قد يكون الهدف من الضرائب الجمركية إيراديًا أي تحقيق الهدف المالي في الحصول على أكبر حصيلة ضريبية ممكنة ، ويتطلب

تحقيق هذا الهدف القيام بدراسات عن أثر الأثمان على مرونة العرض ومرونة الطلب وترشيد طرق ربط وتحصيل الضريبة وهكذا .

وإذا كان الأصل هو خضوع السلعة التي تجتاز حدود الدولة للضريبة الجمركية ، فإن هناك إستثناءات تتقرر على هذا الأصل وأهمها ما يلي :

١ ـ إعفاء السلع التي تمر بإقليم الدولة كتجارة ترانزيت تشجيعًا لمشروعات النقل والتأمين وإكتساب بعض الحرف والفنون الإنتاجية الأجنبية .

٢ ـ معاملة المواد الأولية والنصف مصنوعة معاملة خاصة تشجيعًا للصناعة الوطنية حتى تقوى على المنافسة الأجنبية وذلك من خلال إعفاء هذه المواد إبتداء عند إستيرادها ، أو رد الضرائب والرسوم السابق دفعها عند إستيراد هذه المواد وذلك في حالة تصدير السلعة وهو ما يعرف بنظام رد الرسوم أو الدروباك .

٣ ـ إعفاء السلع في المناطق أو الموانئ الحرة من الضريبة الجمركية طالما بقيت بها أو أعيد تصديرها ، وذلك بهدف تنمية فروع النشاط الاقتصادي داخل الدولة .

(٢) ـ الضرائب على التداول والتصرفات

تفرض هذه الضرائب في التشريعات المالية الحديثة على تداول الأموال وانتقالها في التعامل من ناحية ، وعلى التصرفات القانونية من ناحية أخرى ويستخدم نفظ الرسم تجاوزًا في كثير من الدول للدلالة على بعض صور هذه الضرائب مثل رسوم الدمغة ورسوم التسجيل .

وتتفاوت الصور التي تجبى بها هذه الضرائب ، فقد تجبى عن طريق لصق طوابع على المحررات المثبتة لتصرف موضوع الضريبة كرسوم الدمغة ، أو تحصل نقدًا كما هو الحال بالنسبة لرسوم التسجيل .

فرسوم الدمغة تفرض على بعض عمليات التداول التي تتم عن طريق تجهيز مستندات كالعقود والكمبيالات والشيكات والفواتير . . . إلخ . وفي هذا الخصوص يحصل الرسم إما عن طريق بيع طوابع الدمغة أو الأوراق المدموغة أو دفع الأوراق العادية مقابل دفع الرسم ، ويحدد القانون بالطبع أنواع المحررات التي تخضع للرسم وفئات الرسم على كل نوع .

أما بالنسبة لرسوم التسجيل فقد بدأت عند نشأتها كرسوم فعلا يدفعها الأشخاص نظير خدمة تقوم بها الدولة مؤداها تأكيد وجود التصرف من الناحية الرسمية من خلال تلخيص أهم أحكام هذا التصرف في سجل رسمي، مع إعطائه تاريخا ثابتًا في مواجهة ما قد يدعيه الغير . على أنه لوحظ في العصر الحديث أن أصبحت قيمة هذه الرسوم تفوق الخدمة التي تؤدي نظيرها ، ومن ثم أصبح تعبير الرسم ذا دلالة تاريخية فقط لعدم التناسب بين قيمة الرسم وقيمة الخدمة ، وفي هذا كنا بصدد ضريبة ولسنا أمام رسم بالمعنى المحدد له فعلا وذلك فيما يتعلق بالزيادة عن قيمة الخدمة . وجدير بالذكر أن إرتفاع قيمة هذا النوع من الرسوم يعوق المعاملات والتصرفات ومن ثم يتعين عدم المغالاة في أسعارها .

المطلب الثاني

الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة[1]

وكما تنقسم الضرائب على الأموال إلى ضرائب على الدخل والثروة وضرائب على التداول والإنفاق فإنها تنقسم كذلك إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة . وإذا كانت الضرائب على الدخل والثروة جوهرها الضرائب المباشرة ، فإن الضرائب على التداول والإنفاق تعتبر جوهر الضرائب غير المباشرة . وهذا التقسيم قديم ولا يزال يثير الكثير من النقاش من وقت لآخر، وإن كان معظم كتاب المالية العامة والتشريع الضريبي قد بدأوا يعزفون عن إستخدام هذا التقسيم . ويرجع ذلك إلى أنه رغم تعدد معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، إلا أن أيًا من هذه المعايير لم يسلم من النقد ، ومن ثم تعذر التوصل إلى معيار دقيق يحدد بوضوح كلا من هذين النوعين من الضرائب .

ويمكن أن نرد معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة إلى معايير ثلاثة : معيار طريقة الجباية ، ومعيار من يتحمل عبء الضريبة ، ومعيار يرتكز على دوام أو عرضية المادة الخاضعة للضريبة .

---

(١) انظر :

- دكتور محمد حسن الجمل . أصول المالية العامة . مكتبة سيد عبد وهبة (بدون تاريخ) . صفحة ٩ وما بعدها .
- دكتور محمود رياض عطية . موجز في المالية العامة . المرجع السابق . صفحة (١٧١ ـ ١٧٢) .
- دكتور محمد لبيب شقير . المرجع السابق (١٢٠ ـ ١٢٦) .
- دكتور رفعت المحجوب . المالية العامة . المرجع السابق . صفحة (٢٢٩ ـ ٢٥٢) .
- Hugh Dalton, Principles of Public Finance, op. cit., p. (24 - 25).

١ـ معيار طريقة الجباية :

وطبقًا لمعيار طريقة الجباية ، تعتبر الضرائب مباشرة إذا كانت الإدارة ـ الضريبية تفرضها وتحصيلها كل سنة بموجب أوراق أو سندات تنفيذية ، ويعني ذلك أن الضريبة تجبي بناء علي جداول إسمية تتضمن البيانات الضريبية والشخصية عن الممول .

أما إذا كانت الضريبة لا تتطلب في تحصيلها إصدار هذه السندات فلا تعتبر ضريبة مباشرة بل ضريبة غير مباشرة ، ومعنى ذلك أن كون الضريبة مباشرة أو غير مباشرة يتوقف على طريقة تحصيل الضريبة وهي مسألة إدارية وتنظيمية وإقليمية تختلف من بلد إلى آخر ، ومن ثم لا يمكن الاعتماد على هذا التقسيم لأنه لا يقدم أساسًا علميًا للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

فمثلا هل يعتبر نوع الضريبة من مباشرة إلى ضريبة غير مباشرة لمجرد أن تقوم الإدارة الضريبية بتغيير طريقة جبايتها ؟ إن الأخذ بهذا المعيار يؤدي مثلا إلى إعتبار الضريبة على إيرادات القيم المنقولة ضريبة غير مباشرة لأنها لا تحصل بموجب أوراد أو سندات تنفيذية من خلال جداول إسمية ، ومع أنها بالإجماع ضريبة مباشرة ، ويخضع لها فرع من فروع الدخل .

٢ ـ معيار من يتحمل عبء الضريبة :

ووفقًا لمعيار من يتحمل عبء الضريبة ، فإن الضريبة المباشرة هي تلك التي يتحمل عبئها نفس الشخص الذي قام بدفعها إلى خزانة الدولة ، فهي الضريبة التي لا يستطيع من قام بدفعها أن ينقلها إلى شخص آخر .

أما الضريبة غير المباشرة في نظر هذا المعيار فهي التي يستطيع دافعها أن ينقل عبئها إلى شخص آخر ، أي يقتصر دور دافعها على عملية تحصيلها ممن يتحمل عبئها الفعلي وتوريدها إلى الخزانة العامة ، وسواء قصد المشرع أن ينتقل عبء الضريبة أو لم يقصد .

ويؤخذ على هذا المعيار أن ظاهرة العبء الضريبي كما سنرى تفصيلا عند دراستنا للآثار الاقتصادية للضريبة ، ظاهرة تخضع لعوامل اقتصادية واجتماعية متداخلة ، فضلا عن أن كل الضرائب قد ينتقل عبئها وقد لا ينتقل، ومن ثم قد تعتبر ضريبة معينة مباشرة إذا لم ينتقل عبئها ، وقد تعتبر ذات الضريبة غير مباشرة إذا أمكن نقل عبئها لظروف معينة وما أكثر ما تتغيرهذه الظروف . وإذا نجح الممول في نقل جزء من الضريبة ، وتحمل هو نهائيًا بالباقي فهل تعتبر هذه الضريبة مباشرة أم ضريبة غير مباشرة ؟

٣ ـ معيار دوام أو عرضية محل الضريبة :

أما بالنسبة لمعيار دوام أو عرضية المادة الخاضعة للضريبة ، فإن الضريبة تعتبر مباشرة إذا كانت تفرض على عناصر تتميز بقدر من الثبات أو الإستقرار أو الدوام كتملك ثروة أو ممارسة نشاط معين ، وتكون غير مباشرة إذا كانت تفرض على تصرفات أو نشاطات عارضة أو متقطعة كاستيراد أو استهلاك بعض بعض السلع .

ويؤدي هذا المعيار إلى إعتبار الضرائب على الدخل ورأس المال ضرائب مباشرة ، والضرائب على التداول والإستهلاك ضرائب غير مباشرة . وبالرغم من وضوح هذا المعيار ، إلا أنه منتقد كذلك ، فضريبة التركات مثلا كانت تعتبر تبعًا له ضريبة عرضية ومن ثم فهي ضريبة غير مباشرة في حين أن معظم الكتاب يعتبرونها ضريبة مباشرة على الثروة .

والواقع أن أكثر المعايير صلاحية كأساس للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة هو إعتبار الضريبة مباشرة إذا فرضت على الدخل عند الحصول عليه ، وغير مباشرة إذا فرضت على الدخل عند إنفاقه[1] .

---

(١) انظر : دكتور محمد عبد الله العربي . موارد الدولة . المرجع السابق صفحة ١٤١ ـ ١٥٢ .

ـ دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، هامش صفحة (١٨٨ ـ ١٨٧) .

فوعاء الضريبة في النهاية هو مال الشخص ، وقد يتم تقديره مباشرة عند الحصول عليه وتفرض عليه ضريبة ، وتكون بالتالي ضريبة مباشرة ، وقد يتم تقدير هذا الوعاء بطريقة غير مباشرة من خلال أفعال تعتبر إنعكاسًا لدرجة ثرائه ، فالضريبة على استهلاك الفرد ، وتصرفاته تعتبر ضريبة غير مباشرة .

ومع ذلك فإن المعيار لا يخلو من نقد ، فضريبة التركات كانت تعتبر ضريبة على الثروة كما رأينا ، وبالتالي فهي تبعًا لهذا المعيار تعتبر ضريبة غير مباشرة في حين أن معظم الكتاب يعتبرونها ضريبة مباشرة خاصة إذا فرضت بأسعار مرتفعة نسبيًا .

وإزاء عدم تواجد معيار يحظى بالقبول فقد رأى بعض الكتاب الإستغناء عن هذا التقسيم ، والاقتصار على التمييز بين الضرائب بحسب وعائها وتقسيمها بناء على ذلك إلى ضرائب على الدخل ورأس المال من جانب ، وضرائب على الانفاق والتداول والتصرفات من جانب آخر ، وهو ما سبق أن أشرنا إليه .

ومع ذلك فإن إستعمال إصطلاح الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة لا زال قائمًا من جانب معظم كتاب المالية العامة والتشريع الضريبي، الأمر الذي يتعين معه الأخذ بهذا الإصطلاح . وإن كنا نؤيد الرأي القائل بأن الضرائب المباشرة هي التي تفرض على الدخل عند الحصول عليه ، أما الضرائب غير المباشرة فهي التي تفرض على الدخل عند إنفاقه .

الموازنة بين الضرائب المابشرة والضرائب غير المباشرة :

أشرنا إلى الجدل حول إيجاد معيار للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، ونتابع الآن القول بأن الأمر لم يقتصر على هذا الحد بل تجاوزه إلى المفاضلة بين هذه الضرائب وتلك من خلال طرح مزايا وعيوب كل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

مزايا وعيوب الضرائب المباشرة :

يمكن أن نلخص مزايا الضرائب المباشرة فيما يلي :

١ ـ الثبات النسبي لحصيلة الضرائب المباشرة ، ذلك أن هذه الضرائب تفرض على عناصر معظمها ثابت نسبياً كدخول الملكية ورأس المال ، حيث لا تتأثر هذه العناصر كثيراً من فترة إلى أخرى ، الأمر الذي يجعل الدولة تعتمد عليها في الحصول على مورد مضمون وثابت نسبياً .

ومع ذلك فإن فكرة الثبات النسبي هذه فقدت أهميتها في الوقت الحاضر، ذلك أن الضريبة كانت تفرض في الماضي أساساً على العقارات ، ويبقى تقدير القيمة الإيجارية لهذه العقارات ثابتاً فترة طويلة ، ومن ثم كانت حصيلة الضرائب منها ثابتة تقريباً لفترة طويلة .

أما الآن فقد أصبحت الضرائب متعددة على الدخول ، وتمثل موردا ماليا يتأثر بحسب الظروف الاقتصادية ، ومن ثم فلم تعد حصيلة الضرائب ثابتة بالمعنى التقليدي ، وإن كانت تأتي في مواعيد دورية ومنتظمة إلى حد يحفظ لها جانبا من الثبات النسبي.

٢ ـ تحقق الضرائب المباشرة إعتبارات العدالة في توزيع الأعباء العامة ، حيث يمكن مراعاة المقدرة التكليفية للمكلفين ، في حين لا تؤخذ ظروف المكلفين في الاعتبار بصدد الضرائب غير المباشرة ، الأمر الذي يجعل عبئها أشد على ذوي الدخول الثابتة والمحدودة خاصة إذا فرضت على السلع الاستهلاكية الضرورية .

ومع ذلك فإن التنظيم الفني للضريبة هو الذي يحقق أساساً إعتبارات العدالة فيمكن مثلا إعفاء السلع الاستهلاكية الضرورية من الضريبة ، وفرض ضريبة مرتفعة على السلع الاستهلاكية الكمالية التي يستهلكها أصحاب الدخول المرتفعة .

٣ ـ قيل كذلك في أمر مزايا الضرائب المباشرة أنه بسبب وضوح هذه الضرائب وثبات حصيلتها نسبياً في الحدود السالفة الإشارة إليها ، فإن الدولة

تستطيع أن تزيد من سعرها فتزداد حصيلتها وخاصة في أوقات الحروب أو حدوث عجز في ميزانيتها .

٤ ـ ومن ناحية أخرى ، فإن الضرائب المباشرة ، وهي تفرض على ممولين معروفين للإدارة المالية ، تتوافر لها قاعدة الملاءمة أكثر من الضرائب غير المباشرة ، فالدولة تستطيع معها أن تتخير طريقة الدفع وشروطه ومواعيد الملاءمة لكل فئة من الممولين ، كما يمكنها أن تقوم بإجراء تقسيط لدين الضريبة على ممولين معروفين بالالتزام أو الانضباط لديها .

أما أهم عيوب الضرائب المباشرة فيمكن أن نردها إلى شعور المكلف بوطأتها ، وبتدخل السلطات العامة في حياته ، الأمر الذي يقاوم معه هذه الضرائب ، خاصة إذا ارتفعت أسعارها وتعددت أنواعها ، ولذلك يحاول جاهدا أن يتهرب من أدائها .

ومع ذلك فإن هذا السلوك من جانب المكلفين يتوقف على إعتبارات معينة منها الوعي الضريبي السائد بين هؤلاء المكلفين ، ومدى فاعلية الإنفاق العام الذي تعتبر الضريبة أكبر مصدر للإيرادات العامة التي تغطي هذا الانفاق ، فإذا شعر المكلفون بضخامة العبء الضريبي وكانت لديهم القدرة على متابعة الانفاق العام ، وظهر أثر هذا الانفاق على الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، فإن ذلك يخفف إلى حد كبير من التهرب من الضريبة .

ومن ناحية أخرى فإن الضريبة المباشرة تتوسع في إعفاء الطبقات الفقيرة ومن ثم لا تتحمل هذه الطبقات نصيبها في أعباء الدولة ، كما أن حصيلتها تتحقق بعد نشوء الواقعة المنشئة للضريبة وهي تكون عادة في آخر السنة المالية فتتأخر عادة النفقات العامة التي تغطيها إيرادات هذه الضرائب لمدة سنة .

ومع ذلك فإن إعفاء الطبقات الفقيرة بمعنى ربط المقدرة التكليفية للمكلفين بفكرة الفائض الاقتصادي هو عين العدالة الضريبية ؛ كما أن تحقق الواقعة المنشئة للضريبة هو المناسبة التي يمكن أن تقتطع منها الضريبة فتضمن للدولة جبايتها دون إرهاق للمكلف ، أو إضرار بمصدر الضريبة ذاته .

مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة :

إن أهم ما تمتاز به الضرائب غير المباشرة عن الضرائب المباشرة هو سهولة دفعها من جانب المكلف بها خاصة وأن ثمن السلعة يتضمنها ، ومن ثم فهو لا يحاول التهرب منها بخلاف الضرائب المباشرة التي يشعر المكلف بوطأتها ، ولهذا تكون حصيلة الضرائب غير المباشرة كبيرة خاصة وأنها تصيب جميع المكلفين حتى ذوي الدخول الصغيرة إذا فرضت على سلع الاستهلاك الضروري أساسًا ، أما الضرائب المباشرة فيعفى منها هؤلاء المكلفون محدودو الدخل .

ومن ناحية أخرى فإن نطاق الضرائب غير المباشرة أوسع من الضرائب المباشرة إذ يشمل بالإضافة إلى الإنتاج الاستهلاك والمعاملات . وهذا يفسر ازدياد حصيلة الضرائب غير المباشرة عمومًا في الدول المتخلفة والتي يتقلص فيها حجم الدخول التي تخضع أساسا للضرائب المباشرة .

ولهذا قد يقول قائل إن الضرائب غير المباشرة تناسب الدول المتخلفة في مرحلة معينة للنهوض باقتصادها خاصة بالنسبة للدخول الناجمة من القطاع الزراعي التي يصعب فرض الضريبة عليها لوجود ظاهرة الاستهلاك الذاتي به والسالفة الإشارة إليها .

ومع ذلك كله ، فإن من الملاحظ أن فترات الكساد يترتب عليها إنخفاض مستوى الناتج القومي والأثمان وبالتالي حجم المعاملات ، ومن ثم يضيق نطاق الضرائب غير المباشرة فتنخفض حصيلتها ، فإذا أضفنا إلى ذلك أن مبدأ العدالة في توزيع الأعباء العامة لا يتحقق بالنسبة للضرائب غير المباشرة حيث تكون أشد وطأة على الدخول المحدودة والثابتة ، فإنها تكون متناسبة تناسبا عكسيا مع مقدرة المكلفين الضريبية أو طاقتهم الضريبية ، ولهذا يتعين أن يكون سعر الضرائب غير المباشرة تصاعديا أي مرتفعا حسب قدرة المكلفين من ناحية وهو ما يتضمن فرضها بأسعار أعلى بالنسبة للسلع الكمالية والترفية دون السلع الضرورية من ناحية أخرى .

المطلب الثالث

أساليب تحديد وعاء الضريبة كيفيًا وكميًا

تنصرف أساليب تحديد مقدار الضريبة أساسًا إلى أسلوبين : الأول أسلوب كيفي ، والثاني كمي ، ويتمثل الأسلوب الكيفي في طريقة تحديد المقدرة التكليفية للمكلف من خلال التعرف على وعاء الضريبة بعد إستبعاد ما يسمح القانون بإستبعاده حتى لا تصيبه الضريبة أسوة بباقي هذا الوعاء .

أما أسلوب تحديد وعاء الضريبة كميًا ، فإنه يعني طريقة تحديد هذا الوعاء كميًا أو رقميًا ، وذلك توطئة لحساب قيمة الضريبة المستحقة ، ويتعين إزاء ذلك أن نتعرف في إيجاز على طرائق تحديد الوعاء كميًا .

وعليه فإنه يمكن أن نشير بإيجاز إلى أساليب تحديد وعاء الضريبة من خلال عرض الأسلوبين السالفة الإشارة إليهما وذلك كما يلي[1] :

أولا : التحديد الكيفي لوعاء الضريبة .

ثانيا : التحديد الكمي لوعاء الضريبة .

أولا : التحديد الكيفي لوعاء الضريبة :

رأينا أن التحديد الكيفي لوعاء الضريبة يعني تحديد وعاء الضريبة كمقدرة تكليفية للمكلف ، أي تحديد هذا الوعاء بعد إستبعاد ما يجيز القانون إستبعاده وذلك مراعاة للظروف الشخصية للمكلف ، ويعني ذلك أن تحديد المقدرة التكليفية للمكلف ، وهي كما رأينا قدرة المكلف على تحمل الضرائب، لا يتوقف فقط على حجم دخله أو ثروته ، وهو عنصر عيني ،

(١) انظر المراجع السالفة الإشارة إليها وعلى وجه الخصوص :

ALAIN BARRERE, op. cit., pp. (268 - 275) .

وإنما يتوقف على عناصر شخصية كذلك منها تكاليف الدخل ، والأعباء العائلية ، وكيفية إستخدام هذا الدخل . . .إلخ .

ولهذا فإنه يجدر بنا أن نشير إبتداء إلى الضريبة العينية والضريبة الشخصية: ثم نشير بعد ذلك إلى تكاليف الدخل كعناصر شخصية تحقق مبدأ شخصية الضريبة .

الضريبة العينية والضريبة الشخصية :

تكون الضريبة عينية إذا فرضت على الأموال أو تلك التي تقتصر في تحديد المقدرة التكليفية على حجم الدخل دون أن تدخل في الاعتبارات ظروف المكلف الشخصية ، وذلك كالضريبة على الإيراد الناتج من ملكية الأرض الزراعية عن طريق تأجيرها والضريبة على إيرادات القيم المنقولة .

أما الضريبة الشخصية فهي تلك التي لا تقتصر في تحديد المقدرة التكليفية للمكلف على حجم الدخل وحده ، وإنما تأخذ في إعتبارها الظروف الشخصية والعائلية والمهنية للمكلف ، ويعني ذلك أن المقدرة التكليفية تتطابق تقريبا مع حجم الدخل وفقًا للضريبة العينية ، وتقل عن حجم الدخل وفقا للضريبة الشخصية .

ولا تتطلب الضريبة العينية على هذا الأساس جهدا كبيرا من جانب الإدارة الضريبية إذ أنها أكثر بساطة من الضريبة الشخصية . ويرجع ذلك إلى أن إنشغال الإدارة الضريبية ينصرف فقط إلى وعاء الضريبة العينية ، ولهذا تبتعد عن المكلف وظروفه الشخصية والعائلية .

وتمتاز الضريبة العينية كذلك بغزارة حصيلتها ، فحيث لا تدخل في حسابها الظروف الشخصية والعائلية للمكلف ، ولا تقرر إعفاءات معينة تقابل هذه الظروف ، فإنها تضمن حصيلة مالية أكبر من الضريبة الشخصية .

ومع ذلك فإن الضريبة العينية لا تتلاءم مع مبدأ العدالة الضريبية ، فهي لا تراعي المقدرة التكليفية للمكلف . كما أنها غير مرنة فلا يمكن التغيير في حصيلتها بسهولة .

ومن ناحية أخرى فإن الضريبة الشخصية لا تكون كذلك إلا إذا أخذت في الاعتبار عند تحديد المقدرة التكليفية بعض العناصر الشخصية ومن ذلك ما يلي :

١ - المركز الاجتماعي والعائلي للمكلف ، ويقتضي ذلك أن يستبعد من المادة الخاضعة للضريبة جزء من الدخل مساو لما هو لازم لإشباع الحاجات الضرورية وهو ما يطلق عليه حد الكفاف الذي يتحدد إجتماعيا وتاريخيا ، كما يتعين أن يتم خصم ما هو لازم للقيام بالأعباء العائلية ، وتتخذ بعض الدول ذلك سلاحا من حيث تشجيع النسل أو فرض عقوبة على غير المتزوجين .

٢ - خصم التكاليف اللازمة للحصول على الدخل ، ومن ذلك أثمان المواد الأولية وأجور العمال ، وإيجار محل النشاط ، وأقساط هلاك رأس المال ، وأعباء إعادة تكوين رأس المال .

٣ - مصدر الدخل ، فلا يشكل الدخل مع اختلاف مصدره مقدرة تكليفية واحدة بالنسبة للمكلفين نظرا لاختلاف المدة التي يستثمرها كل مصدر. فمثلا يقتضي الدخل المتولد من العمل أن يعامل معاملة تختلف عن الدخل المتولد من رأس المال وذلك لبقاء الأخير مدة أطول من الأول ، ولتعرض العامل بالنسبة لدخل العمل للمرض أوالعجز أو الوفاة .

ولهذا يتعين أن نفرد معاملة ضريبية خاصة للدخل الأول دون الثاني لاختلاف المدة التي يستثمرها مصدر كل دخل منها ، والظروف التي يواجهها كل منهما .

٤ - إستعمالات الدخل ، إذا كانت القاعدة في الضريبة الشخصية هي خصم التكاليف واستبعادها من الدخل الإجمالي ، فإنه يجب عدم خصم استعمالات الدخل ، ويقصد باستعمالات الدخل الإنتفاع به بأي طريق سواء عن طريق الإستهلاك أو الإستثمار أو الإكتناز . . .إلخ ، والأصل أن هذه الاستعمالات لا تخصم من الدخل الخاضع للضريبة ، ولكن إذا كانت بعض النفقات تعتبر ضرورية للحصول على الدخل ، فإنه يتعين أن تخصم من هذا الدخل وإلا أصبحت استعمالا له لا يجوز خصمها منه .

ومع ذلك يمكن أن نفرق في المعاملة المالية بين الدخول تبعًا للأوجه التي تستخدم فيها ، فيمكن مثلا إذا ما أردنا ضغط الاستهلاك أن نرفع الضرائب عليه وأن نخفضها على المدخرات المستقرة ، أما إذا أردنا رفع مستوى معيشة الشعب فيمكن أن نخفض الضرائب على الاستهلاك وأن نرفعها على المدخرات ، وقد يتم هذا وذاك عن طريق رفع سعر الضريبة كلما زادت المادة الخاضعة لها ، وهو ما يعرف بالتصاعد الذي سنشير إليه فيما بعد .

والواقع أنه عن طريق إستخدام معيار عينية الضريبة أو شخصيتها ، فإنه يمكن تحديد حدود المادة الخاضعة للضريبة ،واستبعاد القدر من الثروة والدخل الذي يخرج عن نطاق تطبيق الضريبة ، وبالتالي تحدد المادة الخاضعة للضريبة أو وعاء الضريبة تحديدًا كيفيًا .

ثانيا :التحديد الكمي لوعاء الضريبة :

من الموضوعات الرئيسية في النظرية العامة للضريبة ، كيفية تحديد وعائها أو تقدير قيمة الدخل الذي تصيبه الضريبة ، ذلك أن إتباع الأسلوب الأمثل في هذا الخصوص يحقق العدالة في توزيع الأعباء العامة من ناحية ، ويضمن في ذات الوقت حصيلة ضريبية وفيرة من ناحية أخرى .

ولهذا السبب حظى هذا الموضوع بأهمية من جانب النظم الضريبية

المختلفة ، وذلك لأن الحصيلة الضريبية تتوقف على طريقة تقدير وعاء الضريبة. ويزيد من أهمية الموضوع تعمد بعض الأفراد إخفاء بعض عناصر دخولهم الحقيقية التي تخضع للضريبة ، ومن ثم يصبح المطروح للبحث دائما هو كيف يتسنى للإدارة الضريبية في مواجهة هؤلاء الأفراد أن تتوصل إلى قيمة الدخل الحقيقي الذي يكون وعاء الضريبة ؟

ونظراً لأن درجة الوعي الضريبي ، ونسبة الأمية ، ومدى إمساك الدفاتر الأمينة والمنتظمة ، وكفاءة الإدارة الضريبية تختلف من دولة إلى أخرى ، فإن ذلك يستتبع تعدد أساليب تقدير وعاء الضريبة لتتناسب مع مستوى هذه المتغيرات .

ويمكن أن نشير بإيجاز إلى أبرز هذه الأساليب فيما يلي :

١ ـ أسلوب المظاهر الخارجية :

Methode Indicaire ou Méthode des singe exterieurs

وفي هذا الأسلوب تستنتج الإدارة الضريبية وعاء الضريبة من بعض المظاهر الخارجية التي تيسر التوصل إلى هذا الوعاء ، ومن ذلك تقدير دخل المكلف أو ثروته على أساس القيمة الإيجارية لمنزله أو عدد النوافذ والأبواب أو عدد كلاب الحراسة ، أو عدد العمال أو الآلات المستخدمة . ومثل ذلك ما سبق أن قرره المشرع الضريبي المصري في المادة رقم ٧٣ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ والتي ألغيت بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ من أن تحتسب الضريبة على مجموع القيمة الإيجارية للمكان أو الأمكنة التي تستغلها المهنة والقيمة الإيجارية للمسكن الخاص لصاحب المهنه ، ويكون سعرها ٧,٥٪ من هذا المجموع ، فإذا كان صاحب المهنة يستغل مكانا واحداً لمهنته وسكناه احتسبت الضريبة بإعتبار ١٠٪ من القيمة الإيجارية لهذا المكان .

ويتضح من هذه الطريقة أنها تتميز بالبساط والوضوح ، والاقتصاد في

نفقات الجباية ، وعدم تدخلها في شؤون المكلف الداخلية ، أو مضايقته بالإطلاع على دفاتره أو سجلاته ، كما أن هذه الطريقة لا تتطلب تقديم إقرارات أو مستندات من جانب المكلف الأمر الذي يجعلها صالحة للمجتمعات التي تنتشر فيها الأمية ، فضلا عن أن هذه الطريقة تنخفض معها احتمالات التهرب من الضريبة خاصة إذا أحسن إختيار المظاهر الخارجية لتقدير وعاء الضريبة .

ومع ذلك فإنه يؤخذ على هذه الطريقة عدة مآخذ منها :

أ ـ لا يمكن الإعتماد على هذه الطريقة في تحديد أو تقدير وعاء الضريبة لأن بعض الدخول لا توجد مظاهر خارجية تدل عليها ، كما أن المظاهر الخارجية كثيراً ما تكون على غير الحقيقة خاصة مع من يحبون الظهور على غير حقيقة أحوالهم .

ب ـ تتجاهل هذه الطريقة كذلك الظروف الشخصية للمكلف ، ومن ثم تبعد عن العدالة الضريبية ، بل إن المكلف قد يحقق خسارة معينة كل سنة ، ومع ذلك يلتزم بأداء الضريبة على أساس مظاهره الخارجية التي لا تتغير عادة في هذه السنة .

جـ ـ إذا تغيرت دخول المكلف إرتفاعا أو انخفاضا ، فإن ذلك يقتضي أن تتغير الضريبة على ضوء تغيرات الظروف الإقتصادية ، ومع ذلك فتظل الضريبة مع طريقة المظاهر الخارجية ثابتة لأن المظاهر الخارجية تتمتع عادة بثبات نسبي لا تتمتع به الدخول ، ومن هنا لا تعكس الضريبة مع هذه الطريقة التطورات الاقتصادية في مجتمع معين وفي فترات معينة ، ولا تكون الحصيلة بالتالي مرنة على ضوء هذه التطورات .

وإزاء هذه العيوب فقد إنكمش نطاق تطبيق طريقة المظاهر الخارجية إلى درجة لا يكاد يأخذ بها التشريع الضريبي المقارن .

٢ ـ أسلوب التقدير الجزافي : Méthodc Forfaitaire

وتستند الإدارة الضريبية مع أسلوب التقدير الجزافي إلى بعض القرائن ، كالقيمة الإيجارية التي تتخذ قرينة على دخل صاحب الأرض ، ورقم المبيعات كقرينة يعرف بها ربح التاجر ، وعدد ساعات عمل الطبيب كقرينة على دخله .

وتشترك طريقة التقدير الجزافي مع طريقة المظاهر الخارجية في أن كلا منهما لا يعتمد على الحقائق في تقدير الوعاء الضريبي ، ومع ذلك فهما مختلفان في ارتباط القرينة بوعاء الضريبة ، ففي طريقة المظاهر الخارجية يكاد يكون هذا الإرتباط معدومًا بين المظهر الخارجي أو القرينة ووعاء الضريبة ، حين يكون هذا الارتباط قائمًا بين القرينة ووعاء الضريبة في طريقة التقدير الجزافي ، ويعني ذلك أن الطريقة الأخيرة أكثر دلالة وأصدق تعبيراً من طريقة المظاهر الخارجية .

وقد يتضمن التشريع ذاته بعض القرائن التي يتحدد وعاء الضريبة بناء عليها ، ويعرف هذا الأسلوب بأسلوب التقدير الجزافي القانوني ، حيث يتم التقدير الجزافي من خلال إعمال القرينة التي نص عليها المشرع ، فإذا نص المشرع على إتخاذ أرباح سنة معينة أساسًا لسنة أو عدد آخر من السنوات كنا أمام تقدير جزافي قانوني ، وإذ نص كذلك على تحديد التكاليف الواجب خصمها بواقع ٢٠٪ من الإيرادات الإجمالية كنا أمام تقدير جزافي قانوني . . وهكذا .

وإلى جوار هذه الطريقة القانونية توجد طريقة تقدير جزافي إتفاقية ، حيث يتم الإتفاق بين المكلف والإدارة الضريبية ـ في حدود القانون ـ على تحديد للوعاء الضريبي .

والأصل أن المشرع يستهدف من طريقة التقدير الجزافي تسهيل مهمة

الإدارة الضريبية في إجراءات تقدير وعاء الضريبة خاصة بالنسبة للمكلفين الذين لا يملكون دفاتر حسابية منتظمة وأمينة ، ومن ثم يعمل على الوصول إلى أرباح بطريقة تقريبية .

ومع ذلك فإن طريقة التقدير الجزافي لا تؤدي إلى فرض الضريبة على الدخل الحقيقي إذ قد تكون القرينة مسوغا إلى تطرف الإدارة وتقدير وعاء الضريبة بطريقة أكثر بعداً عن الحقيقة .

٣ـ طريقة التقدير المباشر: Méthodc de Ia Constation directe

وفي هذه الطريقة يكون من حق الإدارة الضريبية أن تقدر وعاء الضريبة بالإسترشاد بالمعلومات التي يمكن أن تتوصل إليها سواء من مناقشة المكلف أو فحص دفاتره التي يمسكها ودون أن تكون بياناتها جميعاً هي أساس التقدير ، فللإدارة في هذا الخصوص حرية واسعة في التوصل إلى وعاء الضريبة .

وتظهر أهمية التعرف على كيفية تحديد وعاء ضريبة الأرباح التجارية والصناعية بطريقة التقدير إذا اتضح أن أغلب مكلفي هذه الضريبة لا يمسكون دفاتر أو حسابات ، كما أن جانبًا كبيراً من الذين يمسكون منهم هذه الحسابات لا تعتمد دفاترهم لأنها لا توضح حقيقة نشاطهم ومن ثم يضطر مأمور الضرائب الفاحص إلى تقدير الأرباح .

والأصل أن ترتبط الضريبة على أساس دفاتر المكلف ومستنداته ، كما أن الأساس في التقدير هو الاعتماد على كل ما يدلي به المكلف من بيانات وإيضاحات إلا إذا ثبت تناقضها مع الحقيقة .

ونظراً لأن معظم المكلفين لا يتقدمون بإقراراتهم الضريبية فضلاً عن أن غالبيتهم لا تمسك دفاتر حسابية ، كما أنهم يدلون ببيانات غير صادقة عن حقيقة نشاطهم رغبة في تقليل حجم هذا النشاط وبالتالي تخفيف عبء الضريبة عليهم ، فإن طريقة تقدير أرباح المكلف.أصبحت هي الطريقة الغالبة

في التوصل إلى تحديد أرباحه في نطاق ضريبة الأرباح التجارية والصناعية أساسًا.

التقدير عن طريق الإقرار :

رأينا أن الإدارة الضريبية لها حرية واسعة في سلوك تقدير وعاء الضريبة وذلك في حالات عدم إعتماد دفاتر المكلف أو مستنداته من ناحية أو عدم تقديم إقرار من جانبه مطابق للأوضاع القانونية من ناحية أخرى .

على أنه إذا تقدم المكلف بإقرار عن دخله وثروته ، فإن ذلك يمثل نوعًا من التعاون بين المكلف والإدارة المالية ، ومع ذلك فهذا الإقرار خاضع لرقابة الإدارة الضريبية ، ولها الحق في تعديله أو إغفاله إذا كان قد بنى على خطأ أو غش أو تجهيل ، وأن تلجأ إلى تقدير كما رأينا من قبل .

والفرض الآن أن المكلف تقدم بإقرار صحيح معبر عن وعاء الضريبة فعلا، ويعني ذلك أن الإدارة الضريبية تستطيع تحديد وعاء الضريبة تحديدًا منضبطًا ، وتستخدم عناصر شخصية الضريبة للتوصل بغد ذلك إلى الوعاء الخاضع للضريبة فعلا .

والواقع أن هذه الطريقة تعتمد على وعى ضريبي من ناحية وعلى كفاءة الأجهزة الضريبية وعدم تفشي التهرب الضريبي من ناحية أخرى ، ذلك أن احتمال الغش الذي لا تستطيع الإدارة الضريبية إكتشافة يكون معها قائمًا .

ولأن طريقة التقدير من خلال الإقرار ذات طابع بوليسي إذ يتم التدخل في شئون المكلف والتعرف على تفاصيل حياته ، فقد أوجب المشرع اللجوء في بعض أنواع الضرائب إلى الغير وإلزامه بتقديم إقرار يوضح فيه الدخول التي قدمها للمكلفين ، ومن ثم يكون الإقرار الذي من هذا الغير وسيلة لتحديد وعاء الضريبة من ناحية ، ولرقابة إقرار المكلف من ناحية أخرى .

وطبيعي أن هذه الطريقة لا تتم إلا بإفتراض قيام علاقة عمل بين المكلف والغير .

المطلب الرابع

تحديد مقدار الضريبة

حينما يتحدد وعاء الضريبة في كيفه وكمه على التفصيل الذي سلفت الإشارة إليه في المطلب الثالث ، فإنه يمكن تحديد مقدار الضريبة أي ما يلزم المكلف بأدائه للخزانة العامة من هذا الوعاء .

ويتم تحديد مقدار الضريبة من خلال طريقتين[1] : الأولى بسيطة ومعها يحدد المشروع الضريبي القدر الذي يريده كحصيلة ضريبة إجمالية ثم يوزع هذا القدر على المكلفين وفقًا لأسس معينة ، ولهذا سميت هذه الطريقة بطريقة التحديد المقدم لحصيلة الضريبة أو الضرائب التوزيعية .

والثانية : مركبة وتثير جانبا من المشكلات الفنية ، ومعها يحدد المشرع الضريبي سعراً للضريبة ، ومن ثم تكون الحصيلة الضريبية دالة سعر الضريبة، ووعاء الضريبة ، ومدى نجاح الإدارة في تحصيلها .

الطريقة الأولى ـ التحديد المقدم لحصيلة الضريبة أو الضريبة التوزيعية L'imdot de Repartition

وبالنسبة لهذه الطريقة تقوم السلطة التشريعية عند التصويت على الميزانية بتحديد الحصيلة الضريبية الكلية التي يتعين أن تدرها ضريبة معينة ، ثم تقوم الإدارة بعد ذلك بتقسيم أو توزيع عبء هذه الضريبة على الأقسام الإدارية المختلفة وفقًا للتنظيم الهرمي للإدارة ، وفي داخل أدني هذا التنظيم ولتكن القرية مثلا ، يتم تقسيم ما يتعين دفعه من القرية على أفراد هذه القرية سواء

---

(١) انظر في تفصيل ذلك :

ALLAIN BARRERE, Institutions Financiers. op. cit., pp.(276 - 284) .

بالتساوي أو وفقًا للمقدرة التكليفية لكل شخص .

ولأن هذه الطريقة معيبة بسبب عدم مرونتها ، وعدم مراعاتها للعدالة في توزيع الأعباء العامة ، فإنه قد تم هجرها بعد أن كانت منتشرة وخاصة في القرن التاسع عشر ، والأخذ بدلا منها بالطريقة الثانية ، طريقة تحديد سعر الضريبة .

الطريقة الثانية ـ طريقة تحديد سعر الضريبة L'impot de quotité

وفي هذه الطريقة تفرض الضريبة من خلال تحديد سعر معين لها ، أي تحديد نسبة مئوية من وعاء الضريبة بما يجعل حصيلتها أقرب ما تكون إلى تقديراتها بالميزانية العامة للدولة .

وقد أصبحت هذه الطريقة القاعدة العامة في النظم الضريبية المختلفة ، ولهذا تفرض ضرائب الدخل ورأس المال في هذه النظم عمومًا في شكل نسبة مئوية من وعائها ، أما الضرائب غير المباشرة ، فقد تفرض في شكل نسبة مئوية من قيمة السلع والتصرفات موضوع الضريبة ، وذلك كالرسوم الجمركية القيمية ، أو في شكل مبلغ معين عن كل وحدة من وحدات المادة الخاضعة للضريبة كالرسوم النوعية .

وعلى هذا الأساس تتغير حصيلة الضريبة بتغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، ومن ثم تكون الضريبة في هذه الطريقة مرنة ، ففي أوقات الإنتعاش الإقتصادي مثلا تحصل الدولة على حصيلة ضريبية أكبر ، وعلى العكس في أوقات الانكماش تقل هذه الحصيلة مما يؤثر على قدرة الدولة في الإنفاق العام لتنشيط الطلب الكلي الفعال ، كما أن هذه الطريقة تحقق العدالة الضريبية بصورة أكبر من الطريقة الأولى . ومع ذلك فإن هذه الطريقة تتطلب جهازاً إداريا ضريبيا كفئا ، لأن الحصيلة الضريبية في هذه الطريقة دالة سعر الضريبة ، ووعاء الضريبة وكفاءة الجهاز الإداوي الضريبي .

ومن ناحية أخرى فإن هذه الطريقة تثير مشكلات فرعية ، ذلك أنه إذا كان تحديد سعر للضريبة يخطو بها نحو العدالة الضريبية فإن درجة العدالة التي تتحقق في هذا الخصوص تتوقف على طريقة تحديد السعر ، أي على مدى الأخذ بالضرائب النسبية والضرائب التصاعدية .

الضريبة النسبية : L'impot proportionnel

يقصد بالضريبة النسبية تلك الضريبة التي تفرض بذات السعر أيًا كانت المادة الخاضعة لها ، ويتحدد مقدارها إذًا كنسبة مئوية لا تتغير بتغير المادة الخاضعة للضريبة ، ومن هنا لا يختلف هذا السعر باختلاف مستوي الدخل .

فإذا كان سعر الضريبة مثلا ١٠٪ كان مقدار الضريبة ١٠٠ جنيه إذا كان دخل المكلف الخاضع للضريبة ١٠٠٠ جنيه .

ومع أن هذه الضريبة تتميز بالبساطة والسهولة سواء بالنسبة للمكلفين أو الإدارة الضريبية ، إلا أنه يؤخذ عليها ما يلي :

١ - أنها غير عادلة : لأن عبء الضريبة النسبي يكون أكبر بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأقل ، ويكون أقل بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأكبر ، ويعني ذلك أن التضحية التي يقوم بها شخص بالتنازل عن نسبة معينة من دخله تقل كلما زاد هذا الدخل ، فاقتضاء الضريبة بسعر ١٠٪ يكون أشد عبئًا على من يبلغ دخله ١٠٠ جنيه عنه بالنسبة لمن يبلغ دخله ١٠٠٠ جنيه . لأن المنفعة الحدية للنقود تكون أكبر بالنسبة للأول عنها بالنسبة للثاني ، ويكون العبء الحدي لاقتطاع الضريبة بالنسبة للأول بالتالي أكبر ارتفاعًا عن الثاني ، ويترتب على ذلك أن الضريبة النسبية لا تضمن العدالة في توزيع الأعباء العامة بين المكلفين . ومع ذلك فإن هذه الفكرة فقدت أهميتها في العصر الحديث بسبب اتساع نطاق الأخذ بالضريبة التصاعدية .

٢ - محدودة الحصيلة : فإذا أخذ في الاعتبار ضرورة أن تكون

الضريبة مرتكزة على المقدرة التكليفية أي وفقًا لدرجة تضحيته وظروفه الشخصية، فإن ذلك يضمن حصيلة أكبر دون تغير في مستوى دخول الأفراد.

ولهذا ، وبسبب التفاوت في الدخول والثروات الذي يعتبر سمة من سمات التطور الرأسمالي ، أصبح الأخذ بالضريبة التصاعدية ضروريًا ، لتحقيق اعتبارات الحصيلة من ناحية ، ولرفع مستوى الطبقات الفقيرة والحد من الصراع الطبقي من ناحية أخرى .

الضريبة التصاعدية : Graduated Tax, L'impot Progressif

تكون الضريبة تصاعدية إذا كان سعرها يختلف تبعا لاختلاف قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، فيرتفع سعرها مع ارتفاع قيمة وعاء الضريبة الخاضع للضريبة ، وينخفض بانخفاض هذا الوعاء ، وينتج عن ذلك أن تزيد حصيلة الضريبة التصاعدية بنسبة أكبر من زيادة قيمة وعاء الضريبة ، فمثلا قد يفرض المشرع ضريبة على الأرباح التجارية والصناعية بسعر ٨٪ على المائة جنيه الأولى ، ٩٪ على المائة الثانية ، ١٠٪ على المائة جنيه الثالثة وهكذا .

والواقع أنه إذا كان الهدف من الضريبة التصاعدية هو تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة أو المساواة في التضحية على عكس الضريبة النسبية فإن هذا الهدف لن يتحقق إلا إذا اقتصر تطبيق التصاعد على الضرائب التي يمثل وعاؤها المقدرة التكليفية للمكلف وفي مجموعها وليس في جزء منها ، ومن هنا إذا كان الاتجاه الغالب يقصر استخدام التصاعد على الضريبة العامة على الإيراد التي تفرض على مجموع دخول المكلف دون بقية الضرائب النوعية فإن ذلك يمثل جزءاً من المقدرة التكليفية للمكلف والنتيجة أنه يتعين ألا يستخدم التصاعد لتحقيق العدالة الضريبية إلا من خلال مراعاة المقدرة التكليفية الكلية للمكلفين ، والتفرقة بين أصحاب الدخول المنخفضة والدخول المرتفعة .

ومع ذلك فإذا وصل التصاعد إلى حد مصادرة الدخول المرتفعة ، فإنه يتعدى الهدف المقصود ، ويصبح عقوبة تفرض على بعض المكلفين ذوي الدخول المرتفعة ، ففي الضريبة العامة على الإيراد التي كانت مفروضة بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ ، وصل سعر الضريبة التصاعدي إلى ٩٥٪ لشريحة الإيراد التي تزيد على عشرة آلاف جنيه ، ويمثل ذلك عقوبة دون شك بالنسبة للنشاط الفردي على وجه الخصوص ، فضلاً عن أنه يدفع إلى التهرب من الضريبة بكل طريق ، وقد تم تصحيح هذا الوضع بالقانون الجديد رقم ١٦٢ لسنة ١٩٩٧ بتعديل بعض أحكام قانون الضرائب على الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ ، حيث بلغ سعر الضريبة التصاعدي طبقا للمادة ٩٠ (فقرة أولى) منه ٤٠٪ إذا كان الدخل أكثر من ١٦٠ ألف جنيه.

نطاق التصاعد وأشكاله :

الأصل أن الضرائب المباشرة هي مجال للسعر التصاعدي ، ولا ينفي ذلك عدم تطبيقه في نطاق الضرائب غير المباشرة ؛ فيمكن تطبيق السعر التصاعدي بالنسبة للأخيرة من خلال خفض السعر التصاعدي على الضروريات التي تمثل الجزء الأكبر من استهلاك الطبقات الفقيرة ، وزيادة سعرها على الكماليات التي يستهلكها الأغنياء .

وقد رأينا أن الاتجاه الغالب يرى قصر استخدام التصاعد على الضريبة العامة على الإيراد التي تفرض على مجموع الدخل ، ومع ذلك فإنه يطبق بالإضافة إلى هذه الضريبة على بعض الضرائب النوعية الأخرى في مصر ، مثل ضريبة كسب العمل وضريبة المهن غير التجارية «المهن الحرة » ، كما كان يطبق التصاعد في مصر أيضاً بالنسبة للضريبة على التركات ورسم الأيلولة المفروض على نصيب كل وارث وذلك قبل إلغائها بالقانون رقم ٢٢٧ لسنة ١٩٩٦ ، وأصبح يطبق حالياً على الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

أما بالنسبة لأشكال التصاعد [١] ، فإنه يمكن التمييز بين أربعة أشكال رئيسية وهي :

١ ـ التصاعد الإجمالي : La Progressivite Globale

ويطلق عليه كذلك التصاعد بالطبقات ، وفيه يقسم وعاء الضريبة إلى عدة طبقات بعضها فوق بعض ، ويطبق على كل طبقة سعر واحد ويتزايد هذا السعر من طبقة إلى طبقة أخري تعلوها وهكذا . ويعني ذلك أن سعر كل طبقة يعتبر سعراً تناسبياً لأن وعاء الضريبة في كل طبقة يخضع لسعر واحد للضريبة .

ويمثل التصاعد بالطبقات المثال الآتي :

الطبقة الأولى : من صفر إلى ١٠٠٠ جنيه سنويًا ٥٪

الطبقة الثانية : من ١٠٠١ جنيه إلى ٢٠٠٠ جنيه سنويًا ١٠٪

الطبقة الثالثة : من ٢٠٠١ جنيه إلي ٣٠٠٠ جنيه سنويًا ١٥٪

الطبقة الرابعة : من ٣٠٠١ جنيه إلى ٤٠٠٠ جنيه سنويًا ٢٠٪

الطبقة الخامسة : من ٤٠٠١ جنيه إلى ٥٠٠٠ جنيه سنويًا ٣٠٪

وفي هذا المثال إذا كان وعاء الضريبة « الدخل » ٣٥٠٠ جنيهًا سنويًا فإن هذا الدخل يخضع لسعر المجموعة أو الطبقة الرابعة ، وتكون الضريبة

$$= \frac{٣٥٠٠ \times ٢٠}{١٠٠} = ٧٠٠ \text{ جنيهًا .}$$

---

(١) انظر : ALAIN BARRERE, Op. Cit., pp. 279 - 281 .

وكذلك مقال الأستاذ Ricci في مجلة القانون والاقتصاد ، السنة التاسعة صفحة ٢٤٩ وما بعدها .

وجدير بالذكر أنه لا يوضع حد أعلى للتصاعد، بل تكون الطبقة الأخيرة في صورة : ما زاد عن عشرة آلاف جنيه (مثلا) يكون سعر الضريبة ٣٥٪ .

ويؤخذ على هذا الشكل من أشكال التصاعد أن الوحدات الأولى من كل طبقة تخضع لذات السعر الذي تخضع له الوحدات الكبيرة من نفس الطبقة فزيادة الدخل مثلا من ٣٠٠٠ جنية إلي ٣٠٠١ جنيه تنقل معاملة هذا الدخل ضريبيًا من سعر ضريبة ١٥٪ إلى سعر آخر هو ٢٠٪ ، وتلك دون شك نتيجة ظالمة لهذا النوع من التصاعد . ولتفادي هذه النتيجة الظالمة يجب أن ينص على الا يؤدي انتقال الممول من طبقة إلى طبقة أخري إلى أن يقل الدخل المتبقي له بعد تأدية الضريبة عما يتبقى للممول الذي ينتمي إلى الطبقة السابقة ، أي الأقل منه دخلا .

(ب) التصاعد بالأجزاء أو بالشرائح : La progressivité par Tranches

وفي هذا الشكل من أشكال التصاعد يقسم الوعاء إلى أجزاء أو شرائح، يخضع كل منها إلى سعر معين يزداد من شريحة إلى أخرى ، ومن هنا خضع دخل المكلف إلى أكثر من سعر حيث يتعدد هذا السعر تبعًا لعدد شرائح دخله ، ويمكن تمثيل هذا الشكل من التصاعد كما يلي :

١ ـ الـ ٥٠٠ جنيه الأولى	إعفاء
٢ ـ الـ ١٠٠٠ جنيه التالية بسعر	١٠٪
٣ ـ الـ ٢٥٠٠ جنيه التالية بسعر	١٥٪
٤ ـ ٥٠٠٠ جنيه التالية بسعر	٢٠٪
٥ ـ الـ ١٠٠٠٠ جنيه التالية بسعر	٢٥٪
٦ ـ الـ ٥٠٠٠٠ جنيه التالية بسعر	٣٠٪
٧ ـ ما زاد على ذلك بسعر	٣٥٪

فإذا كان دخل شخص ما ٤٥٠٠ جنيه فإنه يدفع الضريبة كالآتي :

الـ ٥٠٠,٠ جنيه الأولى لا يدفع شيئا عنها أي صفر جنيهًا

الـ ١٠٠٠,٠ جنيه الثانية يدفع عنها بسعر ١٠٪ أي ١٠٠ جنيهًا

الـ ٢٥٠٠,٠ جنيه التالية يدفع عنها بسعر ١٥٪ أي ٣٧٥ جنيهًا

الـ ٥٠٠,٠ جنيه التالية يدفع عنها بسعر ٢٠٪ أي ١٠٠ جنيهًا

ويكون مجموع الضريبة ٥٧٥ جنيهًا

أي أن الـ ٤٥٠٠ جنيه كلها يدفع عنها ٥٧٥ جنيهًا ، ويكون السعر الحقيقي هو ١٢,٨٪ .

ومثال ذلك ما فعله المشرع المصري في نص الفقرة الأولى من المادة ٩٠ من القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ المعدل للقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ والمعدل أخيرًا بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٩٧ حيث تم تحديد سعر الضريبة سنويًا من خلال الشرائح الآتية :

مادة ٩٦ ـ يحدد سعر الضريبة على الوجه الآتي :

الشريحة الأولى : .... حتى ٢٥٠٠ جنيه ٢٠٪ .

الشريحة الثانية : أكثر من ٢٥٠٠ جنيه ـ ٧٠٠٠ جنيه ٢٧٪ .

الشريحة الثالثة : أكثر من ٧٠٠٠ جنيه ـ ١٦٠٠٠ جنيه ٣٥٪ .

الشريحة الرابعة : أكثر من ١٦٠٠٠ جنيه ٤٠٪ .

ويجدر أن نشير هنا إلى أنه يتعين ألا يصل سعر الضريبة إلى ١٠٠٪ بالنسبة للشريحة الأخيرة ، وإلا كان ذلك مصادرة لهذا الجزء من الدخل .

وليس من شك في أن هذه الصورة من صور التصاعد تتفادى المآخذ الذي تنسب للتصاعد بالطبقات ، لأن دخل المكلف في التصاعد بالشرائح كلما ازداد ووصلت أجزاء منه إلى الشريحة الخاضعة لسعر أعلى ، فإن السعر

الأعلى لا يلحق إلا بالجزء من الدخل الذي يصل إلى الشريحة ذات السعر الأعلى ، ودون أن يطبق السعر الأعلى على دخل الطبقة جميعه كما هو الحال بالنسبة للتصاعد بالطبقات ، وفي ذلك درء للغبن الذي يمكن أن يقع على المكلف بالنسبة لشكل التصاعد الأخير .

جـ - التنازلية عن طريق السعر التنازلي :

La Progressivité Par abaissement de taux

تفرض الضريبة التنازلية من خلال سعر نسبي يخضع له الوعاء الضريبي ولكن يقوم المشرع بتخفيض هذا السعر تدريجيا بالنسبة لبعض الوحدات الأولى من وعاء الضريبة ، وهي الدخول والثروات المحدودة . فمثلا قد يفرض المشرع ضريبة معينة على دخل معين بسعر ١٠٪ ، ولكن يخفض سعرها إلى ٨٪ بالنسبة للدخول التي تزيد عن ٧٠٠ ولا تتجاوز ١٠٠٠ جنيه ، وإلى ٦٪ بالنسبة للدخول التي تزيد عن ٤٠٠ جنيه ولا تتجاوز ٧٠٠ جنيه ، وإلى ٣٪ بالنسبة للدخول التى تزيد عن ٢٠٠ ولا تتجاوز ٤٠٠ ، مع إعفاء الـ ٢٠٠ جنيه الأولى .

والواقع أن الضريبة التنازلية ما هي إلا صورة من الضرائب التصاعدية ، ففي الضريبة التصاعدية يتزايد السعر من أدنى إلى أعلى ، وفي الضريبة التنازلية ينخفض السعر من أعلى إلى أسفل ،ولذلك فالنتيجة واحدة بالنسبة للضريبة التصاعدية والضريبة التنازلية ، وإن كانت الأخيرة أكثر ظهورا بمظهر الضريبة التي تستهدف التخفيف عن الذخول والثروات المحدودة . والحقيقة أن التصاعد والتنازل يستهدفان أن يكون عبء الضريبة أكبر نسبيا على الطبقات الغنية منه على الفئات الفقيرة ، ويتضح ذلك من عدم خضوع الشريحة الأولى للدخل للضريبة في كل منهما وسواء كان ذلك بسبب الخصم للأعباء العائلية أو الحد الأدنى للمعيشة .

المطلب الخامس

تحصيل الضريبة [١]

رأينا أن دراسة المشكلات الفنية الضريبية تتم منذ بدء التفكير في فرضها إبتداء وحتى يجري تحصيلها من الممول وتوريدها للخزانة العامة ، ولهذا تعتبر الإشارة إلى تحصيل الضريبة بمثابة عرض للمشكلة المهمة الفنية التي تثور بمناسبة فرض الضريبة [٢].

والأصل أن يتم تحصيل الضريبة نقدا ، وإن كان ذلك لا ينفي سبق دفعها في الماضي كلية أو في جزء منها في صورة عينية ، ومثل ذلك : العمل سخرة ، وحصول الدولة على بعض الإنتاج في صورة عينية بدون مقابل ، وإن كان يتم الآن أحيانا سداد الضريبة بموجب سندات حكومية .

ومع ذلك وبالنظر إلى تطور الإقتصاد الرأسمالي وصيرورته إقتصاد مبادلة، فإن الأصل هو دفع الضريبة نقداً .

الواقعة المنشئة للضريبة: Le fait generateur de l'impot

تستحق الضريبة عند وقوع الفعل الذي يحدده المشرع الضريبي كمناسبة تحديد مقدار الضريبة .

على أن استحقاق الضريبة في مناسبات تحقق الواقعة المنشئة لها لا يعني

---

(١) انظر : دكتور زين العابدين ناصر ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، المرجع السابق، صفحة (٣٣٠ ـ ٣٣٤) ، دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة (٣٠٦ ـ ٣٠٧) .

(٢) وإن كانت مشكلة الازدواج الضريبي تعتبر مشكلة فنية كذلك ، فإنه بسبب إرتباطها وفي شق أساسي بالازدواج الضريبي الذي يقع بين دولة وأخرى ، فإننا رأينا أن نشير إلى هذه المشكلة في المطلب السادس من هذا المبحث وقبل عرض مشكلة الإجراءات في علاقتها بالعبء الضريبي بالنسبة للنظام الضريبي المصري في المطلب السابع والأخير .

أن الإدارة الضريبية تقوم بتحصيلها فورا وفي كل الظروف ، بل إنه يسبق تحصيل الضريبة تقدير المادة الخاضعة لها ، وتحديد مقدار الضريبة ، وما يستلزمه ذلك من إقرارات ومراجعات وربط وطعن حتى تصبح الضريبة واجبة الأداء أو نهائية ، ويعني ذلك أن الطريق بين فرض الضريبة وتحصيلها قد يطول بالنسبة لبعض الضرائب الأمر الذي يؤدى إلى تحصيل الضرائب بوفرة في وقت معين من السنة دون وقت آخر ، ومن ثم تتقلب إيرادات الدولة ، ولتفادي ذلك بقدر الإمكان فإنه يتعين أن يتم تحصيل الضريبة عموما في أكثر الأوقات مناسبة بالنسبة للمكلف من خلال إجراءات تنظيمية تحقق هذا الهدف .

أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، فإن الواقعة المنشئة للضريبة وبالتالي مناسبة فرض الضريبة تتوزع على مدار السنة ، الأمر الذي يضمن لها إطراداً في حصيلتها خاصة إذا تم الإنفتاح على العالم الخارجي من خلال التجارة الخارجية في إطار نظام ضريبي محكم يقوم على فكرة الفائض الاقتصادي في إرتباطه بالمقدرة التكليفية للمكلفين .

وتتحدد الواقعة المنشئة للضريبة في الضرائب غير المباشرة بمجرد إجتياز السلعة المصدرة أو المستوردة حدود الدولة الوطنية ، وفي هذه اللحظة تستحق الضريبة الجمركية على الصادرات أو الواردات بحسب الأحوال المنصوص عليها قانونا .

والواقع أن تحديد الواقعة المنشئة للضريبة من الأهمية بمكان إذ تتوقف عليه معرفة متى ينشأ الدين في ذمة الممول فضلا عن معرفة السعر الذي يطبق في هذه اللحظة إذا ما طرأ عليه تغيير بعد ذلك .

طريقة تحصيل الضريبة :

قد تسمح طبيعة بعض الضرائب بتحصيلها من المنبع Stoppage a La-Source مثل ضريبة إيرادات القيم المنقولة وضريبة المرتبات والأجور وما في حكمها ، بينما لا يتيسر ذلك بالنسبة للضرائب الأخرى التي يتعين معها إتخاذ

إجراءات الفحص والربط قبل تحصيل الضريبة ، ومع ذلك فإن بعض التعديلات الضريبية نهجت منهج التوسع في الخصم من المنبع تحت حساب الضريبة ، ومن ذلك القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ بتعديل أحكام القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل في القانون الضريبي المصري، والذي حل محله ، القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضرائب على الدخل . والتعديلات التي طرأت عليه بموجب القانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ والقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٩٧ .

هذا وقد كفل القانون تحصيل الضرائب من خلال النص على مجموعة من الضمانات التي تطمئن معه الدولة على حصولها على ضرائبها لتغطية نفقاتها العامة ، ومن ذلك أن هذه الضرائب تتمتع بإمتياز عام على كافة أموال الممول ، ويتقدم إستيفاؤها على ما عداها من ديون فيما عدا المصروفات القضائية التي صرفت للإحتفاظ بأموال المدين الضامنة لديونه .

كما أن الإدارة الضريبية تستطيع أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري ويمتد هذا التنفيذ إلى ما قد يكون للمدين لدى الغير من نقد أو أوراق مالية أو غيرها سواء استحقت في الحاضر أو المستقبل ، وبذلك لا يمتد أثر هذا القانون فقط إلى الأموال التي تحت يد المدين نفسه .

ومما يضمن تحصيل الضريبة كذلك القاعدة المقررة في التشريعات الضريبية وهي : الدفع ثم الإسترداد ، فيتعين أن يقوم الممول بدفع الضريبة أولا ثم ينازع فيها بعد ذلك ، ومن ناحية أخرى فإن القانون الضريبي يحرم الحكم على الإدارة الضريبية بدفع فوائد عن المبالغ التي يتم ردها للممولين وذلك لصالح الخزانة العامة .

ولأن الإزدواج الضريبي يظهر كمشكلة فنية كذلك ، فإننا سنفرد للإشارة إليه المطلب السادس .

المطلب السادس
الازدواج الضريبي

La Double Imposition

يترتب في غالب الأحيان على التنظيم الفني الضريبي - بقصد أو بغير قصد ازدواج ضريبي في النطاق الداخلي للدولة أو في المجال الخارجي ، وعادة ما تتمخض عن ظاهرة الازدواج الضريبي نتائج سيئة من الناحية الاقتصادية الأمر يدعو إلى تفادي هذه الظاهرة عن طريق التشريع الداخلي سواء بالنسبة للازدواج الداخلي أو حيث يتم ذلك بالنسبة للأخير من خلال اتفاقيات دولية يتم تنفيذها داخليا عن طريق التشريع الداخلي .

فإذا تجاوز القانون الضريبي حدود الدولة التي يطبق فيها وطبق على أموال ورعايا الدولة خارج حدودها في الوقت الذي تمارس فيه دولة الموطن أو الإقامة أو موقع المال حقها في فرض الضريبة نتج عن ذلك ما يمكن أن نطلق عليه الازدواج أو التعدد الضريبي .

وعلى الرغم من أن تعريف الازدواج الضريبي ليس موضع إتفاق بين الكتاب إلا أنه يمكن تعريفه بصفه عامة بأنه فرض الضريبة ذاتها - أو ضريبة من نفس النوع - أكثر من مرة على ذات المكلف في مدة واحدة وبالنسبة لنفس محل الضريبة [(١)] .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك على وجه الخصوص :

- دكتور زين العابدين ناصر ، المالية العامة والتشريع الضريبي المصري ، المرجع السابق، صفحة ٢٩٤ وما بعدها .

- دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة ٢٣٢ وما بعدها .

شروط الازدواج الضريبي :

وعلى ضوء التعريف السابق فإن ظاهرة الازدواج الضريبي تتطلب توافر العناصر الآتية :

أولا : وحدة الضريبة المفروضة :

ويعني ذلك أن تفرض الضريبة أو ضريبة مشابهة لها من نفس النوع وإن اختلفت التسمية ـ أكثر من مرة .

ففرض ضريبة على الدخل ثم فرض ضريبة منخفضة السعر على رأس المال ولكن يتم الوفاء بها من الدخل يقتضي أن نعتبر الضريبة الثانية من الناحية الإقتصادية وكأنها مفروضة على الدخل وإن اختلف الإسم قانونا ، ومن اعتد بالنتيجة النهائية أي بوعاء الضريبة وهو الدخل يسلم بقيام ظاهرة الازدواج الضريبي .

ومثال ذلك : قطعة أرض قيمتها ٣٠,٠٠٠ جنيه وتغل دخلا قدره ٣٠٠٠ جنيه فإذا كان سعر الضريبة ٢٠٪ من الدخل ، فإن قيمة الضريبة تكون ٦٠٠ جنيه .

وإذا أرادت الدولة زيادة حصيلة الضريبة بمقدار النصف أي ٣٠٠ جنيه فهنا إما أن نزيد سعر الضريبة من ٢٠٪ إلى ٣٦٪ أو نفرض ضريبة على رأس المال بسعر قدرة ١٪ لنحصل على نفس النتيجة .

وفي حالة الأخذ بالطريقة الثانية فإن ظاهرة الإزدواج تتحقق من الناحية الاقتصادية ، أما في حالة الأخذ بالطريقة الأولى فإن الازدواج يتحقق من الناحية الإقتصادية .

ثانيا : وحدة الشخص المكلف بالضريبة :

أي أن تفرض الضريبة مرتين أو أكثر على نفس الشخص ، وفي حالة

خضوع الشركات لنفس الضريبة التي يخضع لها الفرد المساهم فيها فإنه لا يوجد إزدواج قانوني لاختلاف الشخص الاعتباري عن الشخص الطبيعي ولكن حقيقة الأمر أن المتحمل بالضريبة هو المساهم بالشركة أي مجموع المساهمين ومن ثم يمكن القول بأن هناك إزدواجًا اقتصاديًا .

ثالثًا : وحدة المادة الخاضعة للضريبة :

وفي ذلك تفرض الضريبة أكثر من مرة على نفس المال أو الوعاء سواء كان دخلا أو رأسمالا ، فإذا لم يكن وعاء الضريبة هو نفس الذي فرضت عليه الضريبة في المرة الثانية ، فإننا لا نكون بصدد ازدواج ضريبي حتى ولو توفر عنصر وحدة الشخص المكلف بالضريبة في المرتين .

وينسحب هذا الشرط ليشمل ليس فقط المال محل الضريبة وإنما أيضًا وحدة الواقعة المنشئة للضريبة ، فمالك الأرض الزراعية قد يدفع ضريبة على واقعة التملك ، كما قد يدفع ضريبة على الاستغلال الزراعي ، وهنا نكون أمام واقعتين مختلفتين منشئتين للضريبة ، وهو ما ينفي ظاهرة الازدواج الضريبي[1] .

أسباب انتشار الازدواج الضريبي :

يمكن أن نرجع بعض هذه الأسباب سواء داخل الدولة أو خارجها إلى ما يأتي :

١ - زيادة أعباء الدولة المالية تدفع إلى التوسع في فرض الضريبة أكثر من مرة دون مراعاة للازدواج الضريبي .

٢ - رغبة الدولة في إخفاء الإرتفاع في أسعار الضرائب عن طريق تقسيم

---

(١) انظر : دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة ٣٣٤ .

السعر المطلوب بين ضريبتين من النوع نفسه كما كان الحال مثلا بالنسبة لضريبة الدفاع والأمن القومي في التشريع الضريبي المصري قبل إلغائهما بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضريبة على الدخل .

٣ ـ انتشار المشروعات الاقتصادية التي تمارس نشاطها في أكثر من دولة، وإنتشار الشركات المساهمة التي يتم التعامل فيما تصدره من أسهم وسندات في مختلف الدول .

٤ ـ إتساع الأخذ بالضرائب الشخصية التي تلاحق المكلف توصلا إلى فرض الضريبة على دخله كله وأيا كان مصدره لتحديد مقدرته التكليفية .

٥ ـ إختلاف المراكز المالية للدولة وسياستها نحو تشجيع إستثمار الأموال الأجنبية وإعفائها من الضرائب أو المحافظة على أموال رعاياها ورغبتها في بقائها محلية ومن ثم تخضع أموال رعاياها في الخارج للضرائب كما يلي :

أولا : بالنسبة للدول الدائنة : فإذا رغبت هذه الدول في تشجيع استثمار أموالها في الخارج فإنها تفرض الضريبة عليها على أساس الإقامة وتعفي أموال رعاياها في الخارج تشجيعا لهم على الإستثمار الخارجي .

ثانيا : بالنسبة للدول المدينة : وتفرض هذه الدول الضريبة على أساس مصدر الدخل لتخضع الاستثمار الأجنبي للضريبة وعلى ألا تغالي في ذلك وخاصة إذا كانت تحتاج إلى الإستثمارات حتى لا تنتقل إلى الخارج .

أنواع الإزدواج :

يمكن أن نقسم الإزدواج الضريبي من حيث نطاقه إلى ازدواج داخلي وازدواج دولي كما يمكن تقسيمه من حيث قصد المشرع إلى : ازدواج مقصود وازدواج غير مقصود .

ويقصد بالازدواج الداخلي ذلك الذي تتحقق شروطه داخل الدولة

الواحدة سواء كانت إتحادية أو موحدة بسيطة (حكومة مركزية وسلطة محلية) أو قامت السلطة المركزية بفرض ضريبتين أو أكثر على المادة نفسها وعلى الشخص نفسه .

ويتحقق الإزدواج الدولي عندما تقوم دولتان أو أكثر بفرض الضريبة نفسها أو ضرائب متشابهة على الوعاء نفسه وتلزم بها المكلف نفسه .

وقد اتسع نطاق هذه الظاهرة نتيجة لاختلاف الأسس التي تعتمد عليها الدول المختلفة في فرض الضريبة أو الضرائب المتشابهة .

آثار الإزدواج الضريبي :

ينحصر أثر الازدواج الضريبي في زيادة عبء الضرائب بما يعرقل النشاط الاقتصادي ومن ثم يقل انتقال العمال ورؤوس الأموال والعلاقات الإقتصادية عمومًا بين الدول بما يمنع سيولة عناصر الإنتاج كشرط لحسن توزيع هذه العناصر بما يكفل حصول الدول المختلفة على أكبر إنتاج ممكن .

وسائل تجنب الإزدواج الضريبي :

أولا ـ بالنسبة للإزدواج الداخلي :

يمكن معالجة الازدواج الداخلي بواسطة السلطة العليا مباشرة وذلك بوضع قواعد تلتزم بها السلطات الأخرى في الدولة عند فرض الضرائب ، فمثلا في حالة الدولة التعاهدية أو بالنسبة للحكومة المركزية والهيئات المحلية فإنه يمكن أن يخصص لكل منها نوع من الضرائب لا تفرضه الأخرى أو توزيع حصيلة ضريبة الدخل مثلا بينها بنسبة معينة .

أما إذا كان الازدواج الداخلي نتيجة لوجود قوانين ضريبية مختلفة يؤدي تطبيقها معا إلى فرض الضريبة الواحدة أكثر من مرة على المادة ، فإن المشرع الضريبي يمكنه في هذه الحالة - وضع قواعد خاصة تستهدف منع هذا

الإزدواج.

ثانيا ـ بالنسبة للازدواج الدولي :

وتتم معاجتها إما بالتشريع الوطني أو بالإتفاقات الدولية فتلجأ بعض الدول للتضحية بحقها في فرض الضرائب على بعض رؤوس الأموال الأجنبية المستثمرة في أراضيها تشجيعا لهذه الأموال ولغيرها على الاستثمار فيها .

أما بالنسبة للاتفاقيات الدولية فقد رخص القانون للسلطات المختصة في إبرام إتفاقات ثنائية لتلافي إزدواج الضرائب الدولي بشرط المعاملة بالمثل على أن يعمل بهذه الإتفاقيات من تاريخ التصديق عليها .

وقد تضمنت نماذج اتفاقيات عصبة الأمم ومن بعدها الأمم المتحدة مبادئ أساسية في هذا المجال تأخذها الدول في حسبانها وتتلخص هذه المبادئ فيما يلي :

١ ـ بالنسبة لإيرادات رؤوس الأموال المنقولة :

تخضع الإيرادات المستمدة من الأصول الثابتة للضريبة في البلد الموجودة به هذه الأصول ، كما يخضع نتاج الأسهم والأنصبة في الأرباح للضريبة في البلد الذي يوجد به الموطن المالي للشركة أي في البلد الذي يستثمر فيه رأس المال .

٢ ـ بالنسبة للأرباح التجارية والصناعية :

تخضع أرباح المنشأة التابعة لدولة ما للضريبة في الدولة الأخرى متى زاولت تجارتها وباشرت نشاطها في هذه الدولة وعن طريق منشأة دائمة قائمة بذاتها .

٣ ـ بالنسبة للمرتبات والماهيات وما في حكمها :

المرتبات والماهيات التي تدفعها الحكومة أو أي هيئة حكومية في مقابل القيام بوظائف دبلوماسية أو قنصلية أو حكومية تخضع فقط للضريبة في الدولة الدافعة للإيراد طالما أن هذه الوظائف تدخل في عداد الأعمال الحكومية العادية طبقًا للعرف الدولي ولا تتعلق بأي عمل تجاري أو نشاط آخر لهذه الحكومة أو لهيئة حكومية .

أما الأجور والمهايا والمرتبات والمكافآت ومقابل الخدمات الشخصية التي تدفعها شركات أو أشخاص فتخضع للضريبة في البلد الذي أديت فيه الخدمة فقط .

٤ ـ بالنسبة لإيرادات المهن الحرة :

تخضع هذه الإيرادات للضريبة في الدولة التي لصاحب المهنة فيها منشأة مستقلة يزاول نشاطا بها .

٥ ـ بالنسبة للضريبة العامة على الدخل :

للدولة التي يقيم فيها المكلف أو دولة الموطن المالي الحق في فرض الضريبة العامة على الدخل الكلي للمكلف سواء كان مستمدا منها أو من الدولة الأخرى ، على أنه يمكن الإتفاق على تخفيض هذه الضريبة بشروط معينة ينص عليها في الإتفاقيات .

ونشير بعد ذلك إلى التنظيم الفني للضريبة (الاجراءات الضريبية) في علاقته بالعبء الضريبي في النظام الضريبي المصري وذلك في المطلب السابع والأخير من هذا المبحث .

المطلب السابع
الإجراءات الضريبية
والعبء الضريبي في النظام الضريبي المصري

للإجراءات الضريبية أو للتنظيم الفني للضريبة أثره الفعال في تحديد العبء الضريبي ابتداء من مرحلة التفكير في فرض الضريبة مرورا بإجراءات الحصر والربط والتحصيل وانتهاء بتوريد الضريبة للخزانة العامة .

ويعرف التنظيم الفني للضريبة ـ كما سبق البيان ـ بأنه تحديد الأوضاع والإجراءات التي تتعلق بفرض الضريبة وتحصيلها منذ بدء التفكير في فرضها وحتى يتم الوفاء بها للخزانة العامة حيث يترتب على التأخير في أي من هذه الإجراءات آثار منها ما يلي[(١)] :

(١) تراكم السنوات الضريبية دون محاسبة يزيد عبء الإدارة الضريبية ويؤدى لبحثها عن حلول لهذا التراكم قد تكون على حساب الخزانة العامة لانخفاض القيمة الشرائية للنقود .

(٢) تأخير الفحص والربط يؤدي لقيام الممول باستثمار الأموال المخصصة لسداد الضرائب في مشروعاته الخاصة مع قبول تحمل مقابل التأخير المقرر وفي النهاية قد يصبح الممول عاجزا عن سداد الضريبة ، واستغلال دين الضريبة بهذه الصورة يُغل قيمة نقدية أعلى من سعر الفائدة التي يسددها الممول عند تأخره في سداد الضريبة .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك للكاتب بحثا بعنوان : المبادئ العامة لنظرية العبء الضريبي مع الإشارة إلى بعض محدداته بالاقتصاد المصري ١٩٧٨ ، وقد حدَّث بعض بياناته في الباحث سامح أحمد إسماعيل خير الضرائب .

(٣) عدم انتظام إجراءات الفحص والربط يؤدي لقيام الإدارة الضريبية بالتنازل عن جزء من مستحقات الخزانة العامة إما في صورة خصم لتعجيل الدفع أو تقرير حوافز للسداد أو بالغاء مقابل التأخير في حالة السداد بالكامل وهكذا وأبرز الأمثلة على ذلك ما يلي :

* القانون ١١ لسنة ٩٦والذي يُعفي بموجبه الممول من سداد مقابل التأخير المستحق على أرصيد الضرائب المدين بها الممول بشرط سداد ٥٠٪ من قيمة الضرائب قبل ٣٠/ ٦/ ٩٦ وسداد باقي المستحقات قبل ٣١/ ١٢/ ١٩٩٦.

* القانون ٣ لسنة ٩٩ بتقرير حوافز لأداء الضرائب والذي نفذ إعتباراً من ٥/ ٣/ ١٩٩٩ وحتى ٣١/ ١٢/ ١٩٩٩ على مراحل ثلاث بواقع ١٥٪ على المبالغ المدفوعة حتى ٣٠/ ٦/ ٩٩ و١٢٪ على المبالغ المدفوعة من ١/ ٧/ ٩٩ وحتى ٣٠/ ٩/ ٩٩ و١٠٪ على المبالغ المدفوعة من ١/ ١٠/ ٩٩ وحتى ٣١/ ١٢/ ١٩٩٩ .

هذا مع العلم بأن هذا الحافز لا يسرى على الضريبة المستحقة من واقع الاقرارات ولا ضريبة المرتبات والأجور ولا المبالغ التي تؤدى بنظام الخصم والإضافة ولا الضرائب التي يؤديها المكلف بتحصيلها وتوريدها (التعليمات التنفيذية التي تصدرها مصلحة الضرائب العامة رقم ١٢ لسنة ٩٩) بشأن قانون الحوافز ٣ لسنة ١٩٩٩ .

- ولكن الواقع العملي يؤكد أن تلك القوانين التي صدرت لتحفيز الممول على السداد لم تخفف العبء الضريبي بالصورة المرجوة منها حيث قام كبار الممولين بالإستفادة من الحوافز بسداد مبالغ تحت الحساب ولم يبادر باقي الممولين لسداد الضريبة إما لتعثرهم أو لضعف الحافز نفسه أو لظروف الكساد في الأسواق بالإضافة لعدم فعالية إجراءات الحجز والتحصيل طبقا للقانون

٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ (قانون الحجز الإداري) وتعقد الإجراءات بكثرة التعليمات التنفيذية التي تصدرها مصلحة الضرائب بخصوص إجراءات البيع أو التبديد والتي تستلزم الرجوع لمفتش المنطقة والذي بدوره يرجع للإدارة العامة للحجز والتحصيل بمصلحة الضرائب .

(٤) تأخير إجراءات الفحص والربط يفتح الباب أمام الممولين ذوي النفوس الضعيفة للتهرب من أداء الضريبة بشتى الوسائل ، كما أن مبدأ استقلال سنوات المحاسبة الضريبية يفتح الباب لذلك ، ويؤكد هذا أن الممول يقوم بفتح الملف الضريبي عن طريق شعبة الحصر بالمأمورية ويتقدم بالإقرارات الضريبية سنويا ولا تبدأ إجراءات الفحص والربط إلا بعد سنوات طوال يكون فيها النشاط قد تبدل حاله إما بالرواج أو الخسارة ، ومثال ذلك : ممول فتح ملفا ، وبداية النشاط في ١/ ١/ ١٩٩٥ ، وقامت المأمورية بإجراءات المعاينة والمناقشة تمهيدا لفحص ملف الممول في عام ١٩٩٩ وهذا التراكم يزيد أعباء كل من الإدارة الضريبية والممول ويؤثر سلبيا على الخزانة العامة ويدفع مأموري الضرائب للتسرع في محاسبة الممولين على حساب الدقة لإنجاز معدلات الأداء المطلوبة عندهم أملا في الحصول على المكافآت ، والعبرة بالكيف وليس بالكم .

- ولا تزال هذه الإجراءات محل نقد من كتاب المالية العامة والقائمين على شئون التنظيم الفني للضريبة لأنها تكافئ الممول المماطل في السداد وتؤدي لإعاقة الإنفاق العام .

- وحسنا فعل المشرع الضريبي المصري بصدور القانون ١٨٧ لسنة ٩٣ حيث تم تعديل مقابل التأخير ليصبح ١٪ شهريًا بدلا من ١٨٪ التي كانت مطبقة في ظل القانون ١٥٧ لسنة ٨١ قبل تعديله بالقانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ .

- وكذلك صدور القانون ١٥٩ لسنة ٩٧ بشأن التصالح في المنازعات الضريبية القائمة أمام المحاكم بين مصلحة الضرائب والممولين والصادر في ٨/

١٢/ ٩٧ حيث حدد السيد وزير المالية بقراره رقم ١ لسنة ٩٨ إجراءات التصالح بإنشاء لجان التصالح بقرار رئيس مصلحة الضرائب رقم ٤٣٨ لسنة ٩٧ وعددها ١٢ لجنة تصالح على مستوى الجمهورية .

ربط وتحصيل الضريبة وتأثيره على عبئها :

لا يتحدد العبء الضريبي بصفة نهائية بمجرد استصدار قرار الربط فقد يطعن الممول على الربط وقد يتهرب من دفع كل أو بعض الضريبة .

ـ ومن المعلوم أن التهرب قد يحدث في مرحلة الحصر أو أثناء الفحص الضريبي أو بعد الربط على الممول ، وللتهرب صور ووسائل عديدة أوردتها المادة ١٧٨ من القانون ١٥٧ لسنة ٨١ وتعديلاته .

ـ وتلعب الإجراءات التنظيمية أهمية كبيرة في تحديد العبء الضريبي تحديدا فعليا .

ـ وتقوم مأموريات الضرائب العامة والضرائب العقارية بتطبيق أحكام قوانين الضرائب مع الاستعانة بالتعليمات التنفيذية والنشرات والكتب الدورية لإتمام عمليات الفحص والربط والتحصيل .

* ومن خلال عرض إجراءات الربط والتحصيل الواردة في القوانين يتضح وجود قصور يمكن أن نقف عليه كما يلي :

أولا : بالنسبة للضرائب العقارية :

وهي تشمل الضرائب على الأطيان الزراعية والضريبة على العقارات المبنية وينظم الأولى القانون ١١٣ لسنة ٣٩ وتعديلاته والثانية القانون ٥٦ لسنة ١٩٥٤ مع ملاحظة الثبات النسبي لحصيلة الضرائب العقارية وضعف مساهمتها في الإيرادات العامة السيادية[1] .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك للكاتب : المبادئ العامة في التشريع الضريبي المصري مكتبة =

ـ ويرجع هذا الضعف في الحصيلة للأسباب الآتية :

(١) الضرائب العقارية تتسم بالجمود وعدم المرونة بالإضافة لانخفاض حجم المساحات المنزرعة وتآكل المساحات المزروعة وطول الفترة اللازمة لتعديل الربط والتي تتجاوز العشر سنوات مع الأخذ في الإعتبار كثرة الإعفاءات الواردة بالقانون .

(٢) التداخل في الاختصاصات بين الضرائب العقارية والضرائب العامة في خصوص محاسبة بعض الممولين عن نشاط التصرفات العقارية وتقسيم وتجارة الأراضي وإفتقاد التعاون بين المصلحتين كماهوالحال في ضريبة الملاهي وضريبة الدمغة .

(٣) توالي الإعفاءات في كل من الضريبة على الأطيان الزراعية وكذلك الضريبة على العقارات المبنية ومثال ذلك / م /١١ من القانون ١٣٦ لسنة ٨١ (قانون إيجار الأماكن) والتي تعفي شاغلي ومالكي الأماكن المؤجرة لغير السكن والمبنية بعد ٧٩ من الضرائب العقارية ويعفى وعاؤها من ضريبة الإيراد العام .

(٤) السياسة الضريبية غير واضحة المعالم فأرباح الاستغلال الزراعي معفاة مالم تكن المحاصيل بستانية أو نباتات عطريه وم / ٨٦ من ق ١٨٧ لسنة ٩٣ توجب على مأموريات الضرائب العقارية خصم مبالغ تحت حساب هذه الضريبة وتوريدها للضرائب العامة .

ـ وحسنًا فعل المشرع في القانون ١٨٧ لسنة ٩٣ حين قرر في المادة / ٧٨ فقرة ٢ خصم الضرائب العقارية المسددة من جملة الضريبة المربوطة على الممول في حين كانت تخصم من وعاء ضريبة الإيراد العام قبل إلغائها بالقانون ١٨٧ لسنة ٩٣ إعتبارا من يناير ١٩٩٤ .

= الجلاء الجديدة بالمنصورة ١٩٧٩ وبخاصة ملحق الباب الأول والثاني بعنوان : هل حققت الضرائب العقارية أهدافها ؟ صفحة (١٠٨ ـ ١٠٤) .

* والإشكالية لا تتمثل في ضعف الحصيلة بل وجود متأخرات ضريبية كبيرة سواء في الضريبة على العقارات المبنية أو الضريبة على الأطيان الزراعية وأسباب وجود تلك المتأخرات ما يلي :

(١) سوء وقصور التنظيم الفني للضريبة على العقارات والأطيان وعدم فعالية إجراءات الربط والتحصيل وتعقد الإجراءات .

(٢) ثبات القيمة الإيجارية للفدان فترات طويلة وعدلت الضريبة من ٧ أمثال القيمة الإيجارية إلى ٢٢ مثل القيمة الإيجارية منذ عام ٩٦ (علما بأن مصلحة الضرائب العامة لا تزال تحاسب ممولي الثروة العقارية على ٧ أمثال القيمة الإيجارية بغض النظر عن تعديل تلك القيمة بقانون الضرائب على الأطيان الزراعية .

في ظل هذا القصور الذي جعل الضرائب العقارية عاجزة عن أداء دورها الاقتصادي والاجتماعي يتعين البحث عن حلول لتدارك هذا القصور كما يلي :

(١) تحديد اختصاصات كل من الضرائب العقارية والعامة بوضوح لمنع التداخل في الاختصاصات وإقامة تعاون كامل بينهما .

(٢) تعديل القيمة الإيجارية للفدان بما يتناسب مع القيمة الشرائية للنقود والتضخم .

(٣) يقترح البعض ضم كل من مصلحة الضرائب العامة ومصلحة الضرائب العقارية إلى بعض ليكونا وحدة واحدة مما يسهل إجراءات الفحص والحجز والتحصيل .

وبعد عرض أوجه القصور وسوء التنظيم الفني للضرائب العقارية ومدى إمكانية تدارك هذا القصور نعرض لضرائب الدخل الأخرى في ثانيًا وثالثًا على التوالي :

ثانيًا : بعض أوجه القصور في إجراءات الربط والتحصيل بالنسبة للضرائب المباشرة :

ونتناول هنا المشكلات المتعلقة بوعاء الضريبة وسعرها :

(أ) المشكلات المتعلقة بوعاء الضريبة :

*** الأرباح التجارية والصناعية :**

بمراجعة المواد المنظمة للأرباح التجارية والصناعية في القانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١ وتعديلاته بالقانون ١٨٧ لسنة ٩٣ يتضح الآتي :

- لجوء الكثير من الممولين لعمل شركات صوريه بين الأصول والفروع والأزواج لتفتيت وعاء الضريبة وهو نوع من التجنب الضريبي أو فتح ملفات بأسماء القصر بولاية الوالد مثلا .

- فتح الممول الواحد لأكثر من نشاط بأكثر من مأمورية مع تمتعه بالأعباء العائلية في كل منها وقد يردّ على ذلك بوجود حاسب آلى في المأموريات ونقول أن إستعمالاته لا زالت بدائية لمجرد حصر الأسماء والأنشطة والإجراءات دون ربطه بشبكة على مستوى الجمهورية .

- لا زالت حالات التنازل عن المنشآت للغير تثير الكثير من المشكلات فيما يتعلق بالعبء الضريبي في مسئولية المتنازل والمتنازل إليه في المادة / ٣٢ من القانون ١٥٧ لسنة ٨١ المعدل بالقانون ١٨٧ لسنة ٩٣ وحسنًا فعل المشرع صنعًا حين نص على مسئولية المتنازل إليه عن الإخطار بذلك م / ٣٣ وكذلك حينما نص على اعتبار الشركات بين الأصول والفروع والأزواج في حكم الممول الفرد (راجع م / ٣٥ من ق ١٨٧ لسنة ٩٣ لتفادي الشركات الصورية ما لم يقم دليل على جدية الشركه) .

- وبخصوص الإعفاءات الواردة في القانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ بخصوص المشروعات الممولة من الصندوق الإجتماعي للتنمية لمدة ٥ سنوات فقد

أسفر الواقع العملي عن وجود حالات تهرب صارخة استغلالا للثغرة الواردة في هذا النص (المشروعات الممولة كليا أو جزئيا)مما يضيع الملايين على الخزانة العامة .

*** بالنسبة لضريبة المهن غير التجارية (المهن الحرة) :**

- فإن سوء التنظيم الفنى لها يؤثر على تحديد وعاء الضريبة ، فالمواد المنظمة لنسبة المصروفات التي يتم خصمها (م / ٧٩ من ق ١٥٧ لسنة ٨١ والمعدل بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ٩٣ والذي عدل نسبة المصروفات في الحالات التقديرية من ٢٠٪ إلى ٢٥٪ من ١/ ١/ ٩٤ ونسبة الإستهلاك المهني المقررة من ١٠٪ إلى ١٥٪ من ١/ ١/ ١٩٩٤ .

- عدم لجوء الكثير من ممولي المهن الحرة لإمساك دفاتر يومية (م / ٨٤ من ق ١٥٧ لسنة ٨١ رغم سهولتها والأفضل خصم المصروفات الفعلية كما هو الحال في الأنشطة التجارية بدلا من تحديدها بصورة جامدة .

*** وبالنسبة للضريبة العامة على الدخل والتي ألغيت من ١/ ١/ ١٩٩٤ بالقانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ :**

فقصور التنظيم الفني فيها واضح ، ومعظم المكلفين بها يتهربون بشتى الطرق خاصة الوعاء المتمثل في الثروة العقارية وخصم شهادات الإيداع والنفقات وغيرها من الخصومات الواردة في م / ٩٩ من ق ١٥٧ لسنة ١٩٨١ لتفتيت الوعاء .

- وحسنًا فعل المشرع حين نص على عدم إعتماد التصرفات بين الأصول والفروع والأزواج لمدة ٥ سنوات من تاريخها عند حساب وعاء الضريبة وهذه كلها مؤشرات تؤدي لضعف الحصيلة .

*** بالنسبة لضريبة التركات والتي ألغيت بالقانون ٢٢٧ لسنة ١٩٩٦ :**

فقد صدر القانون ٢٢٧ لسنة ٩٦ وألغى ضريبة التركات ورسم الأيلولة

إعتباراً من ١١/ ٧/ ١٩٩٦ وتم التجاوز عما لم يسدد مع رفع كافة الحجوز الموقعة على الممولين بشأنها وعدم ربط الإفراج عن التركات والودائع بشهادات من الضرائب والتجاوز عما لم يسدد من ضريبة وعدم استرداد ما دفع ، والأفضل إلزام الورثة بسداد الضرائب النوعية المستحقة على مورثهم بالنص على ذلك .

(ب) المشكلات المتعلقة بسعر الضريبة :

يلعب سعر الضريبة دورا هاما في تحديد العبء للضريبة ولنا ملاحظات على الهيكل الضريبي المصري من ناحية سعر الضريبة كما يلي :

(١) إرتفاع سعر الضريبة وإرتفاع معدل الإقتطاع الضريبي إذا ما شاهدنا أسعار الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية في ظل القانون ١٥٧ لسنة ٨١ وفي ظل الضريبة الموحدة ، وهو ما يدفع الممولين للتهرب أو تفتيت الوعاء ويؤدي للمتأخرات الضريبية بسبب لرتفاع هذه الأسعار .

مثال / الممول الذي يمارس نشاطا تجاريا ويتجاوز صافي ربحه ١٨٠٠٠ جنيه يخضع للأرباح التجارية بسعر يصل إلى ٤٠٪ + ٢٪ رسم تنمية موارد+ ضرائب الدمغة العادية والنسبية فضلا عن الضرائب العقارية إذا كان يمتلك ثروة عقارية بالإضافة لعبء الضريبة الجمركية إذا كان مستوردا وضريبة المبيعات وجملة هذه الضرائب يجعل الضرائب أكثر من شريك في الأرباح مما يدفع الممول للتهرب ، وهذا التعدد في مفردات الضرائب وأسعارها يؤثر سلبًا على الحصيلة .

- وحسنًا فعل المشرع صنعًا بالقانون ١٦٢ لسنة ٩٧ حينما خفض أعلى شريحة في الضريبة الموحدة التي أنشأها القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ من ٤٨٪ إلى ٤٠٪ .

- وفي رأينا أن الضريبة على الأجور والمرتبات عالية في السعر بعد أن كانت تتراوح من ٢٪ وحتى ٢٢٪ إلى ٢٠٪ حاليا و ٣٢٪ لما زاد عن

٥٠٠٠٠ جنيه .

ثالثا : بالنسبة للضرائب غير المباشرة :

أهمها الضريبة العامة على المبيعات والضريبة الجمركية وضريبة الدمغة :

والحديث عن العبء الضريبي في هذا المجال هام حيث أن الغالب على الهيكل الضريبي في مصر هو الضرائب غير المباشرة والتي تحابي أصحاب الدخول الكبيرة على حساب محدودي الدخل .

وسنقتصر في هذا النطاق على ضريبة الدمغة .

الضرائب على الدمغة :

ينظمها القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ وتعديلاته وهذه الضرائب عالية الحصيلة حيث تزيد مع التوسع في الأنشطة التجارية والصناعية وتداول الأوراق ، وقد قام المشرع على فترات ليست بعيدة بتعديل أسعارها وإن كان التعديل من الناحية التنظيمية محدوداً . هذا وتشمل دمغة الاتساع والدمغة النسبية والدمغة النوعية ورسم تنمية الموارد وهي تشمل أوعية كثيرة منها الشيكات والصور والشهادات والإيصالات والمحررات والإعلانات ورأس المال (التي ألغيت لعدم دستوريتها) وفواتير الغاز والكهرباء والمياه والتليفون والتوقيع ولم يراعي فيها جانب الممول أو ظروفه الشخصية .

وتعاقبت تشريعات عديدة لزيادة الدمغة ووصلت حصيلتها ٨٦/ ٨٧ إلى ٤٢٩ مليون ٩١١ ألف جنيه و ٧٢٠ مليون و٧٣٧ ألف سنة ٨٨/ ٨٩ ومليار و٥٠ مليون سنة ٨٩/ ٩٠ . ومليار و٨٠٤ مليون جنيه سنة ٩١/ ٩٢ و٢,٨٦ مليار جنيه سنة ٩٢/ ٩٣ .

فالمواطن المصري يسدد أكثر من ٢١ نوع من الدمغة تشمل متطلباته اليومية ، كما أن المادة الخامسة من القانون ١١١ لسنة ١٩٨٠ لا تجيز نقل

العبء الضريبي أو الاتفاق بشأنه .

ونشير بعد ذلك باختصار إلى مشكلة المتأخرات الضريبية كأثر من آثار قصور إجراءات الفحص والربط والضريبي .

مشكلة المتأخرات الضريبية :

تشير مصلحة الضرائب (الأهرام الاقتصادي ٥ مارس ٢٠٠١) إلى أن المتأخرات الضريبية بلغت ١٤ مليار جنيه في نهاية يونيو ١٩٩٩ .

ولتراكم هذه المتأخرات أسباب عديدة منها :

(١) عجز الإدارة الضريبية عن ملاحقة الممولين ومحاسبتهم ضريبيًا لنقص القوى البشرية وتعرض الملفات للتقادم ، وبسبب المتأخرات حدث عجز في الحصيلة بلغ ٣,٣ مليار جنيه في العام المالي ٩٦/ ٩٧ فكان المقدر ٥/ ٢٠ مليار حُصل منها فعلا ١٧,٢٠ مليار .

(٢) إستهانة بعض الممولين بمقابل التأخير المفروض قانونا والتسويف لإستغلال المبالغ المخصصة للضرائب في مشروعاتهم .

(٣) عدم تكامل نظام المعلومات والحاسبات داخل مأموريات الضرائب وعدم وجود شبكة مركزية تربط مأموريات الضرائب بعضها ببعض .

وقد أرجع السيد / رئيس مصلحة الضرائب هذا العجز للآتي :

(١) إلغاء بعض الضرائب ومنها الدمغة النسبية على رأس المال ورسم الأيلولة فالأولى قضي بعدم دستوريتها والثانية ألغيت بالقانون ٢٢٧ لسنة ١٩٩٦ .

(٢) التراخي في إجراءات الفحص والربط والتحصيل مما يعرض بعض الملفات للتقادم .

(٣) كثرة الإعفاءات الضريبية مما يؤثر على الحصيلة وتراخي المأموريات في اتخاذ إجراءات الإحالة للجان الطعن والمحاكم .

(٤) تعقد إجراءات الحجز والتحصيل وعدم مرونة القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ في شأن الحجز الإداري .

* ولعل السب الهام لتراكم المتأخرات يتمثل في تناقص القوة الشرائية للحصيلة في ظل التضخم فضلا عن استهانة الممولين بمقابل التأخير مقابل الاستفادة من هذه المتأخرات مع تحمل مقابل التأخير المقرر الأمر الذي دفع مصلحة الضرائب لجعل مقابل التأخير شهريا وليس سنويا بواقع ١٪ شهريا .

ومن ناحية أخرى نجد أن ضريبة الأرباح التجارية والصناعية تساهم بقدر كبير في المتأخرات بصورة أكبر من المهن الحرة أو غيرها من الضرائب في حين يظل دافعو الضريبة على الأجور والمرتبات هم الأكثر مساهمة لإحكام الحصر وعدم تصور التهرب بسبب الخصم من المنبع وهذا خلل تنظيمي .

كما أنه لا تتناسب حصيلة الضريبة على المهن غير التجارية مع الواقع العملي وتعدد الأطباء والمحامين والممثلين الذي تصل أرباح بعضهم للملايين سنويًا .

وفي محاولة للقضاء على المتأخرات صدر الكتاب الدوري رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ لمأموريات الضرائب في خصوص محاسبة أصحاب السيارات النقل والأجرة طبقًا للتعليمات التنفيذية ٨ لسنة ٢٠٠٠ بتخصيص شعبة بكل مأمورية لفحص الملفات واستلام الإقرارات والحصول على موافقة الممول على الفحص وسداد الضريبة المستحقة حتى يتمكن من تجديد الترخيص للسيارة . . وهو أمر جدير بالبحث في مدى دستوريته وتأثيره المستقبلي على الحصيلة وعلى حجم المتأخرات الضريبية .

مع ملاحظة أن المتأخرات الضريبية جزء منها معدوم لا يمكن تحصيله إما للتقادم وسقوط الضريبة أو للإلغاء أو للإسقاط الضريبي .

هذا ويلاحظ أن م / ٢٧ من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ الخاص بالحجز الإداري لا توقف إجراءات الحجز أو البيع للمنازعة القضائية إلا في أحوال ثلاثة محددة على سبيل الحصر .

كما أن تقاعس الجهات المحجوز تحت يدها طبقا للمادة ٣٢ / من ق ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ وعدم تعاونها يؤدي إلى زيادة المتأخرات ، فبعض الجهات ترضى بتحمل مقابل التأخير مقابل سداد مستحقات أخرى أو استثمار المبالغ المحصلة .

كما أن النص عل مدة ٦ شهور في الحجوز المنقولة لإتمام البيع لا يعد فترة كافية ، كما أن الواقع العملي يؤكد تعقد الإجراءات وبطلان غالبية محاضر الحجز بسبب مشكلة توقيع الشهود وعدم دخول المنازل لتوقيع الحجوز وفتح الأماكن المغلقة وعدم تعاون الجهات الأمنية لمأموريات الضرائب في أداء عملها .

ومن ناحية أخرى فإن طول المسافة وكثرة الإجراءات بدءا من تقديم الإقرار والمناقشات والإطلاع على بيانات التعامل ومعاينة المنشأة وإرسال النماذج والطعن عليها واللجان الداخلية والطعون الخارجية أمام لجان الطعن والمحاكم بدرجاتها يزيد من المتأخرات وهو يقتضي تعديلات تشريعية لذلك.

ويضاف إلى ذلك عدم إمكانية الحجز على أدوات المهنة وهي من المشكلات الرئيسية التي تؤدي لتعقد الإجراءات وعدم إمكانية الحجز على الحرفيين وأصحاب المهن الحرة مما يجعل هذه الأطراف القوية بمنأى عن الضريبة ومن الأفضل استصدار قانون بالخصم المعجل للممول المنتظم في سداد الضريبة كما أن اختصار إجراءات الفحص والاقتصار على نموذج١٩ فقط بدلا من نماذج ١٨ ضرائب، ١٩ ضرائب و٢٠ ضرائب مسألة أساسية .

ونشير بعد ذلك إلى المبحث الثالث بعنوان : الآثار الاقتصادية للضريبة.

المبحث الثالث

الآثار الإقتصادية للضريبة

رأينا أن الدور الذي تؤديه الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة يختلف وفقا للمفهوم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي تعتنقه هذه الدولة في فترة معينة ، ولهذا فإن هذا الدور ينعكس على الدور الذي تؤديه المالية العامة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

ولأن الضريبة تمثل أهم مصدر للإيرادات العامة كأداة من أدوات المالية العامة ، فإن دور الضريبة يختلف باختلاف طبيعة دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بالتالي ، ومن ثم كانت الضريبة في ظل الدولة الحارسة كما يقولون - محايدة ، ويعني ذلك ألا يكون من شأن الضريبة التأثير على قرارات الأفراد الخاصة بالإنتاج والإستهلاك ، وألا تؤثر بالتالي على النمط الذي تحققه قوى السوق بالنسبة لتوزيع الموارد الإنتاجية بين فروع النشاط المختلفة .

ومن هنا اقتصرت الضريبة عند التقليديين على الهدف المالي وحده ، الأمر الذي لم يكن للضريبة الآثار البعيدة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية التي نراها الآن بعد تدخل الدولة في هذه الحياة .

والواقع أن الضريبة لم تكن محايدة بالمفهوم الذي اعتقده التقليديون إذ أن اثارها الاقتصادية قائمة مع وجودها : وإن كانت هذه الآثار تزداد مع زيادة دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات الرأسمالية المعاصرة .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن كتاب المالية العامة قد درجوا عند دراسة

الآثار الإقتصادية أن يتبعوا منهجًا من إثنين (١) : الأول يوسع من نطاق دراسة هذه الآثار ليضم إلى جوار آثار الضريبة هذه آثار الإنفاق العام على أساس أن الضريبة تمول أساسًا النفقات العامة ، ومن ثم تتوقف آثار الضريبة على عنصرين : الإقتطاع من دخول وثروات الأفراد من ناحية ، وإنفاق الضريبة كحصيلة لهذا الاقتطاع من ناحية أخرى ، ومن هؤلاء الكتاب « دي فيتي دي ماركو » .

أما المنهج الثاني فيدرس آثار الضريبة مع إفتراض ثبات النفقات العامة ، خاصة وأن حصيلة الضريبة قد لا تخصص في السنة التي حصلت فيها لتغطية النفقات العامة لهذه السنة ، كما قد تستخدم حصيلة الضريبة في تكوين احتياطي للميزانية ، وفضلاً عن ذلك فقد يتم تمويل النفقات العامة من مصدر إضافي غير الضريبة مثل إيرادات القطاع العام ، القروض العامة ، وأخيراً التضخم ، ويمثل هذا الإتجاه الثاني معظم الكتاب ومنهم :

. Musgrave Pigou, Edgworth

هذا وسوف نأخذ بالمنهج الثاني على أساس أن تقتصر دراستنا في هذا الإطار على آثار الضريبة فقط ، على أنه لتقديم الآثار الإقتصادية للضريبة فإنه يتعين أن نفرق بين نوعين من الآثار (٢) :

---

(١) انظر في تفصيل ذلك :

BROCHIER ET TABATONI ,op, cit, pp, (339 - 240) .

(٢) الأصل أن للنظام الضريبي الرأسمالي آثاراً إقتصادية بعيدة المدى ، ذلك أن الضرائب التي تفرض في زمن معين تؤثر على الأثمان النسبية للمنتجات ، الأمر الذي يؤدي إلى كفاءة إستخدام الموارد الإنتاجية من ناحية ، وإعادة توزيع الموارد الإنتاجية بين الإستخدامات المختلفة للحصول على أقصى ربح ممكن من ناحية أخرى ، كما يؤثر النظام الضريبي على معدل النمو الإقتصادي من خلال تأثيره ، على دخول الأفراد وتوزيعها بين الإستهلاك والإدخار وبالتالي على كمية الإستثمار . =

أولا :آثار يمكن أن تنتج عن الضريبة على بعض الكميات الكلية في الإقتصاد القومي ، كالإنتاج والدخل والادخار ، ولا تختلف الضريبة في ذلك عن أي عامل من العوامل التي تؤثر على النشاط الإقتصادي ، ومن ثم لا تستقل الضريبة هنا بطريقة خاصة لإحداث هذه الآثار .

ثانيًا : آثار إقتصادية تنفرد فيها الضريبة بنظام أو طريقة خاصة لإحداثها، وهذه الآثار تنحصر في التوزيع الإقتصادي للعبء الضريبي ، الذي قد يختلف عادة عن التوزيع القانوني الذي قصده المشرع ، وتنصرف دراسة الآثار الإقتصادية للضريبة في هذا المجال إلى التعرف على من يتحمل عبء ا ضريبة ، أي أثر الضريبة على الدخول الحقيقية الصافية للأفراد أو لمجموعة من الأفراد أو مشكلات العبء الضريبي .

ونشير إلى كل من هذين النوعين من الآثار الاقتصادية للضريبة في مطلب مستقل كما يلي :

= على أنه إذا تمت دراسة أثر ضريبة معينة ، فإن ذلك يتوقف على النشاط الإقتصادي في مجموعه والدور الذي يلعبه فرع هذا النشاط الذي يخضع لهذه الضريبة من ناحية الحصول على عناصر الإنتاج وإمكانية تسويق المنتجات . .وهكذا ، ومن هنا فإن نوع الهيكل الإقتصادي يدخل في الإعتبار ـ مع عوامل أخرى ـ عند دراسة الآثار الإقتصادية للضريبة .

انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة (٢١٢ ـ ٢١٣) .

المطلب الأول
الآثار الاقتصادية للضريبة
على الكميات الاقتصادية الكلية

يصعب في الواقع تحديد الآثار الإقتصادية تحديدًا دقيقا بسبب تشابك الحياة الاقتصادية وتأثرها بعوامل متعددة تتداخل مع بعضها ، ومن هنا فإن عرض هذه الاثار بالنسبة للكميات الاقتصادية الكلية كالاستهلاك والادخار ، والإنتاج والتوزيع ، والأثمان ، سيكون مجرد مؤشر عام لهذه الآثار .

ونشير فيما يلي بإيجاز إلى الآثار الاقتصادية للضريبة على كل من هذه الكميات الاقتصادية الكلية على التوالي :

أولا ـ أثر الضريبة على الاستهلاك والادخار :

يؤدي فرض الضريبة إلى إنقاص دخل الممول الذي يتحملها بصفة نهائية، الأمر الذي يؤدى كقاعدة عامة إلى أن يقوم هذا الممول بإنقاص إستهلاكه بالتالي من السلع والخدمات ، ومن ثم طلبه عليها ، ومع ذلك فإن هذا الطلب لا يقل بدرجة واحدة ، إذ أن السلع والخدمات ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة فرض الضريبة بدرجة أكبر من السلع ذات الطلب غير المرن وهي تلك السلع الضرورية التي لا يستطيع المكلف الإستغناء عنها .

ومن ناحية أخرى ، فإن الآثار الاقتصادية للضريبة تتوقف على درجة مرونة طلب الطبقات المختلفة التي تتحمل بهذه الضريبة ، فلا تعدو الضريبة أن تكون رفعا لأثمان السلع والخدمات التي تطلبها هذه الطبقات ، ولهذا فإنه بالنسبة للأغنياء لا يكون للتغيرات المعتادة في الأثمان من خلال الضريبة أثر على طلبهم للسلع والخدمات ، ومن ثم [illegible]

المرونة ، أما بالنسبة لطبقة الفقراء فإنه لضآلة دخلها تقتصر في طلبها على السلع والخدمات الضرورية ، ويكون طلبها على السلع والخدمات أيضًا قليل المرونة في مجموعه حيث لا يتأثر هذا الطلب كثيراً بزيادة الضريبة على هذه السلع .

وفضلا عن ذلك فإن أثر الضريبة على الاستهلاك يتوقف على ما تفعله الدولة بحصيلة الضريبة ، فإذا تم إستخدام هذه الحصيلة في الطلب العام على السلع والخدمات فإن نقص إستهلاك الأفراد الناتج عن فرض الضريبة قد يعوضه زيادة الاستهلاك الذي يحدثه إنفاق الدولة .

على أنه إذا جمدت الدولة حصيلة الضريبة ، فإن أثر الضريبة على الاستهلاك يكون واضحا في إتجاه هذا الاستهلاك إلى النقصان [(١)] .

أما بخصوص تأثير الضريبة على الادخار ، فإن فرض الضريبة كما نعلم ينقص من دخول الأفراد ، الأمر الذي يؤدي عموما مع إرتفاع أسعار الضريبة إلى إنقاص الادخار ، ويختلف مدى هذا النقص في الادخار نتيجة فرض الضريبة تبعا لمقدار دخل المكلف ، ونوع معيشته ، والحالة الاقتصادية عمومًا، ومدى توافر الباعث على زيادة النشاط مع دفع الضريبة ، وفي النهاية كنه الهيكل الضريبي للمجتمع في فترة زمنية معينة .

وإذا كانت الضريبة في رأي البعض من الكتاب تأخذ صورة الادخار الاجباري على فرض أنه لولا استقطاع الضريبة لأنفقت قيمتها في شراء سلع استهلاكية ، فإن هذه الفكرة تكون صحيحة دون شك ، إذا تم إنفاقها في عمليات إنتاجية وخدمية لازمة للقيام بالإنتاج ، أما إذا تم إنفاق هذه الحصيلة

---

(١) انظر في تفصيل ذلك :

دكتور أمين عبد الفتاح سلام ، السياسة الضريبية في الدول المتخلفة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٠ . صفحة (٦٥ ـ ٩٥) .

في شراء سلع إستهلاكية أو زيادة مرتبات العاملين أو غير ذلك من وجوه الاستهلاك المختلفة فإن الضريبة لا تكون في هذه الحالات بمثابة إدخار إجباري.

وعلى أي حال فإن الضريبة تقتطع جزءًا من دخول الأفردا ، الأمر الذي يقلل عموما من الإستهلاك والإدخار ، وإن كان الأمر يختلف في هذا الخصوص بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة وطبيعة الهيكل الضريبي ككل في النهاية ، أي بين الأنواع المختلفة من الضرائب داخل كل مجموعة .

وتؤدي الضرائب غير المباشرة غالبًا إلى رفع الأثمان بسبب سهولة نقل عبئها من المتحمل بها إبتداء إلى غيره من الأفراد ، وإن كان الأمر يتوقف كما رأينا على مرونة الطلب في ذلك .

وعادة ما تؤدي الضريبة على السلع إلى إنقاص الاستهلاك إذا كانت أسعارها نسبية كما رأينا ، وخاصة بالنسبة لأصحاب الدخول المحدودة لأن الجانب الأكبر من دخولهم يخصص لهذا الاستهلاك ، أما أصحاب الدخول الكبيرة فإن أثر الضريبة ينصرف أساسًا إلى تخفيض الجانب المخصص لادخارهم دون استهلاكهم .

وإذا كانت أسعار هذه الضرائب تصاعدية فإننا رأينا كذلك أن الدخول الصغيرة تعفي معها من الضريبة ، ومن ثم تؤثر أساسا على ادخار أصحاب الدخول الكبيرة بسبب عدم مرونة نمطهم الاستهلاكي .

ثانيا ـ آثر الضريبة على الإنتاج والتوزيع :

ينتهي التحليل الاقتصادي إلى أن الاستهلاك يتوقف على عاملين هما حجم الدخل والميل للإستهلاك ، ولأن الادخار يمثل الجزء الذي لم يستهلك من الدخل ويخصص للإنتاج ، فإن العوامل التي تحدد الاستهلاك تحدد

الإدخار كذلك ككمية متبقية من الدخل ، وعلى ذلك فإن الإدخار يتوقف على حجم الدخل وعلى الميل للإستهلاك لأن الميل للإستهلاك + الميل للإدخار = ١ .

وعلى هذا الأساس ، فإن الضريبة تؤثر على الإنتاج من نواح متعددة ، فتأثيرها على الادخار كما سبق أن رأينا يؤدي إلى نقص رؤوس الأموال التي تنساب نحو المشاركة الإيجابية في العملية الإنتاجية ، كما يؤدي فرض الضريبة على الإنتاج إلى زيادة نفقات الإنتاج وخاصة من خلال رفع الفائدة على رؤوس الأموال التي يتم عرضها بنسبة محدودة نسبيا ، ويترتب على ذلك إنقاص أرباح المنظمين مما يفقدون معه الحافز على القيام بالإنتاج ، وينتج عن ذلك بالتالي زيادة أثمان السلع والخدمات ليتم نقل عبء الضريبة إلى المستهلك ، ومن ثم يقل الطلب على هذه السلع والخدمات خاصة إذا كان هذا الطلب مرنا ، وينتهي الأمر إلى تخفيض حجم الإنتاج وزيادة حجم البطالة ويصيب الركود النشاط الاقتصادي عموما .

ومع ذلك قد يخفف من هذا الأثر قيام الدولة بدور تعويضي من خلال طلب المشروعات التي يزداد الطلب على منتجاتها نتيجة إنفاق الدولة ما تحصله من ضرائب عليها.

أما بالنسبة لأثر الضريبة على التوزيع ، فقد رأينا أن الدخل القومي يتم توزيعه في المجتمع الرأسمالي بصورة لا تتحقق معها العدالة في هذا التوزيع، ذلك أن هذا التوزيع يرتكز أساسًا على ملكية وسائل الإنتاج ، والنفوذ السياسي وغير ذلك من الاعتبارات ، وتعتبر الضريبة وسيلة في يد الدولة للحصول على أموالها اللازمة لنفقاتها العامة ، ولهذا تؤثر الضريبة على توزيع الدخل القومي بين أفراد الجماعة ، ومن هنا أصبحت سلاحًا يتم من خلاله إما توسيع الفجوة بين الطبقات أو تقريب الفوارق بين دخول هذه

الطبقات .

ويتعين في هذا الخصوص أن يتم التعرف على كيفية إنفاق الدولة ما تقوم بإقتطاعه في صورة ضريبة من الدخول ، فإذا تم إنفاق هذا الجزء المقتطع كضريبة على النفقات التحويلية أو الناقلة السالفة الإشارة إليها ، فإن الطبقات ذات الدخل المحدود تستفيد أكثر من الطبقات التي تم إقتطاع هذه الضريبة من دخلها ، خاصة وأن النفقات التحويلية يترتب عليها كما رأينا إعادة توزيع الدخل القومي من جديد بعد أن أصبحت تمثل وزنا نسبيا كبيرا في الموازنة العامة للدولة نتيجة تدخل الأخيرة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية

ثالثا ـ أثر الضريبة على الأثمان :

الأصل أن الضريبة تقتطع جانبًا من دخول الأفراد ، ويترتب على ذلك عادة أن يقل الطلب على السلع والخدمات من جانب هؤلاء الأفراد ، الأمر الذي يجعل المستوى العام للأثمان يتجه نحو الإنخفاض وذلك بشرط ألا تدخل حصيلة الضريبة هذه مجال التداول ، ويعني ذلك أنه إذا تم الإحتفاظ بمقدار الضريبة دون أن يزداد معه تيار التداول النقدي ، كما إذا تم سداد قرض خارجي بهذه الحصيلة الضريبية مثلا أو تم تكوين إحتياطي معين ، فإن تيار الإنفاق النقدي يقل ومن ثم يخف ضغط الطلب على الأثمان وخاصة في فترات التضخم ، أما في فترات الإنكماش حيث تلجأ الدولة إلى تقليل الاقتطاع الضريبي من دخول الأفراد ، فإن تشجيع الإنفاق وخاصة من جانب الدول لتشجيع الطلب الكلي الفعال يقضي على عوامل الركود وفقًا لتحليل كينز في هذا الشأن .

أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة وأثرها على الأثمان ، فإن المكلفين يقومون بنقلها إلى المستهلكين وإن كان يصعب تحديد مدى ارتفاع الأثمان نتيجة لهذه الضرائب ، الأمر الذي يؤكد أن أثر الضرائب على مدى هذه

الظواهر الاقتصادية عمومًا يعتبر مجرد مؤشر عام .

لكن إذا تم إنقاص سعر الضريبة غير المباشرة على السلع والخدمات عند عبورها مثلا حدود الدولة ، فهل يترتب على ذلك أن ينقص ثمنها بمقدار النقص في الضريبة ؟ الواقع أن ثمن هذه السلع والخدمات لن يعتبر بالنقصان إذ أن الفائدة من إنقاص الضريبة ستعود أولا وأخيرا على التاجر دون أي تأثير على الثمن في هذا الخصوص .

ونشير بعد ذلك إلى آثار الضريبة على الدخول الحقيقية الصافية للأفراد (مشكلات العبء الضريبي) وذلك في المطلب الثاني .

المطلب الثاني

آثار الضريبة على الدخول الحقيقية الصافية للأفراد

(مشكلات العبء الضريبي)

رأينا أن الضريبة تؤثر على نشاط الفرد عن طريق ما تقتطعه من دخله ، وما يعكسه ذلك من تعديلات في نشاطه وإنتاجه وكيفية توزيع أمواله ، وتندرج هذه الاثار تحت ما يسمى بالعبء الضريبي الفردي .

ولأن ردود الفعل التي تترتب على إقتطاع جزء من دخل الفرد تؤثر في كافة أوجه النشاط الاقتصادي ، فإن هذه الاثار تشكل في النهاية ما يعرف بالعبء الضريبي للجماعة ، أي العبء الضريبي على الحياة الاقتصادية .وإذا كان ما يعنينا الآن هو النوع الأول من العبء الضريبي .

على أنه ليس من اللازم أن يتحمل بالعبء الضريبي الحقيقي الشخص الذي كلف قانونا بتحمله ، أي الشخص الذي يدفع الضريبة من ماله الخاص بصفة نهائية ، وإنما قد يتمكن هذا الشخص من أن ينقل عبء الضريبة إلى غيره . . ومن هنا فإن ظاهرة نقل العبء الضريبي ،واستقرار هذا العبء في النهاية على شخص معين تفرض نفسها في هذا الخصوص .

ومن ناحية أخرى فإن ظاهرة نقل العبء الضريبي قد ترتبط بها بعض الظواهر التي قد تختلط بها ، وهو ما يتعين الإشارة إليها في هذا الإطار كذلك .

ولأن الفكر المالي قد انقسم وهو بصدد تفسير ظاهرة إستقرار العبء الضريبي إلى نظرية تقليدية [(١)] ترتكز على التحليل الجزئي ، ونظرية حديثة

---

(١) فالتحليل الإقتصادي للنشاط المالي الذي تقوم به الدولة يتضمن نوعي التحليل =

تقوم على التحليل الكلي ، فإن الإشارة إلى النظرية التي يمكن أن تحقق الهدف من الدراسة حيث تفرض نفسها كذلك في هذا المجال .

وعلى ذلك فإننا نستطيع أن نعالج الجوانب الاقتصادي للعبء الضريبي من خلال الإشارة إلى ما يلي على التوالي :

أولا : مشكلات نقل العبء الضريبي .

ثانيا : تفسير إستقرار العبء الضريبي .

أولا ـ مشكلات نقل العبء الضريبي :

يمثل نقل العبء الضريبي Tax Shifting عملية يتوصل بها دافع الضريبة أو المكلف القانوني بها إلى نقل ما دفعه كله أو بعضه إلى الغير ، ومعنى ذلك أنه ليس من الضروري أن يكون المكلف القانوني بدفع الضريبة هو الذي يتحملها بصفة نهائية وذلك إذا تمكن هذا المكلف من نقل كل أو بعض الضريبة إلى آخر . فالتاجر المستورد لسلعة معينة مثلا إذا دفع ضريبة جمركية على هذه السلعة ، فإنه يمكن أن يقوم بنقل عبء هذه الضريبة من خلال تضمين ثمن هذه السلعة بقيمة الضريبة أي عن طريق تعلية عبء الضريبة على ثمن السلعة .

على أنه إذا تحمل المكلف القانوني نهائيًا بقيمة الضريبة ، فإننا نكون أمام ظاهرة تسمى بالإستقرار المباشر للضريبة . Direct or Effective Incidence ولا يثير الاستقرار للضريبة هنا أي صعوبة حيث تنتقص الضريبة من الدخل الحقيقي الصافي لمن يدفعها ، أما الذي يثير صعوبات في هذا الشأن فهو

= الاقتصادي الجزئي والكلي Mircoeconomics and Macroeconomics ، فتخصيص الموارد، وتوزيع الدخول وما يرتبط بها من مشاكل بالنسبة للنشاط المالي يتطلبان استخدام التحليل الجزئي أما دراسة مشاكل الإستقرار الإقتصادي كالعمالة الكاملة واستقرار مستوى الأثمان مثلا فإنها تقتضي إستخدام التحليل الكلي .

الإستقرار غير المباشر للضريبة أو العبء الفعلي Actual or Effective Incidence.

ويتحقق الاستقرار غير المباشر للضريبة إذا تمكن المكلف القانوني بالضريبة من نقل عبء الضريبة إلى ثان تربطه به علاقة اقتصادية ، ومع أنه قد يتمكن هذا الشخص الأخير من نقل عبء الضريبة إلى ثالث ، والثالث إلى رابع وهكذا ، فإن عملية نقل عبء الضريبي تنتهي بإستقرار فعلي بعد ذلك ، محققة ما يسمى بظاهرة إنتشار الضريبة .

وقد يتخلص الممول من عبء الضريبة إذا لم يتمكن من نقله ، وذلك عن طريق التهرب منها سواء بطريقة مشروعه أو غير مشروعة ، ولهذا فإنه يتعين بعد أن نشير إلى صور نقل العبء الضريبي وإنتشار الضريبة أن نتعرض إلى الظواهر التي قد تختلط بعملية نقل العبء الضريبي وإلى أساليب التخلص من عبء الضريبة إذ لا تعدو جميعها أن تكون ظواهر مالية تندرج تحت مشكلات نقل العبء الضريبي .

صور نقل العبء الضريبي :

يمكن أن نفرق في هذا الشأن بين ثلاثة أنواع من نقل العبء الضريبي نشير إليها تباعاً فيما يلي :

١ ـ النقل إلى الأمام والنقل إلى الخلف :

قد يأخذ نقل العبء الضريبي صورة إلى الأمام [1] Forward Shifting ، كما إذا تمكن المنتج منتقل العبء الضريبي إلى المستهلك ، وقد يكون هذا النقل إلى الخلف [2] Backward Shifting كما إذا تمكن هذا المنتج من تخفيض

(١) وبالفرنسية Translation Progréssive

(٢) وبالفرنسية Translation Régressive

نفقة إنتاجية سواء من خلال تخفيض أجور عماله مثلا أو من تخفيض أثمان المواد الأولية ، أو من تخفيض المواد الأولية أو من تخفيض نفقات الإدارة والدعاية ، وهنا يقال إن عبء الضريبة قد انتقل إلى الخلف .

وقد يكون النقل إلى الخلف داخليًا إذا تم في نطاق المشروع أو خارجيًا إذا تم بين المشروع والمتعاملين معه في هذه الحدود .

وهناك صورة أخرى من صور نقل العبء الضريبي ، وهو النقل المنحرف [(١)] Sideward or Cross Shifting ، ويحدث هذا النقل إذا انتقلت الضريبة من سلعة إلى أخرى غير التي فرضت عليها الضريبة .

٢ ـ النقل المقصود والنقل غير المقصود :

قد يكلف المشرع الضريبي بعض الأشخاص بدفع ضرائب معينة لإعتقاده بأنهم سيتمكنون من نقل عبئها ، فإذا نجح هؤلاء الأشخاص في ذلك فإن النقل يكون مقصوداً . وعلى العكس إذا كلف المشرع أشخاصًا بالضريبة معتقداً عدم إمكانية نقلها ، فإن نقل عبء الضريبة هنا يكون غير مقصود [(٢)] .

٣ ـ النقل الكلي والنقل الجزئي :

يكون النقل كليًا إذا تمكن المكلف القانوني بالضريبة من نقلها بالكامل إلى شخص آخر ، أما إذا لم يتمكن هذا إلا من نقل جزء من الضريبة ، فإننا نكون أمام نقل جزئي لعبء الضريبة .

ومع هذه الأنواع الثلاثة من صور نقل العبء الضريبي ، فإنه يمكن أن نميز بين :

---

(١) وبالفرنسية Translation Oblique

(٢) الواقع أن المسألة لا تتوقف فقط على قصد المشرع ، وإنما تتدخل عوامل اقتصادية وتنظيمية يتعين أن نأخذها جميعًا في الإعتبار .

(أ) ضرائب لا يمكن نقل عبئها :

وهي الضرائب على الأشخاص (الرؤوس) والضرائب على الدخل بالنسبة للمكلفين الذين لا يرتبطون بأي نشاط زراعي أو صناعي أو تجاري ، ومن ذلك الضرائب على المهايا والمرتبات والأجور وما في حكمها .

(ب) ضرائب يمكن نقل عبئها جزئيا :

وهي الضرائب التي تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يدخلون في معاملات تجارية مع آخرين بمناسبة قيامهم بإنتاج السلع والخدمات.

(جـ) ضرائب يمكن نقل عبئها بالكامل :

وهي الضرائب التي تفرض على التداول والإنفاق والتصرفات .

ومع ذلك فإن نقل العبء الضريبي ـ كما سنرى بعد ذلك ـ أمر تحكمه عوامل إقتصادية وتنظيمية ، ويتوقف حجم ما ينقل من هذا العبء على مدى تحقيق هذه العوامل مجتمعه .

هذا ويمكن تصوير عملية نقل العبء الضريبي كما يتضح من الشكل التالي [١] :

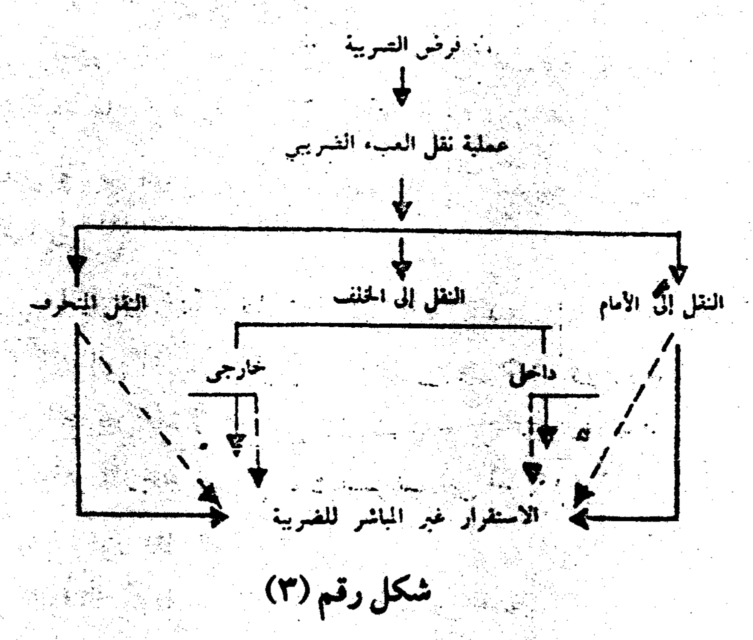
---

(١) انظر :

Recktenwald Horst Claus, Tax Incidence and Income

Rsdistribution, Wayne State University Press Detroit 1971 p.34 .

وانظر في تفصيل ذلك أيضا للكاتب بحثًا بعنوان : المبادئ العامة لنظرية العبء الضريبي ، مع الإشارة إلى بعض محدداته بالإقتصاد المصري ١٩٧٨ ، المرجع السابق.



شكل رقم (٣)

ويتضح من الشكل رقم (٣) أن عملية نقل العبء الضريبي تبدأ بعد صدور قانون فرض الضريبة الأمر الذي يحدث ردود فعل مختلفة لدى دافعي هذه الضريبة ، وهو ما ينتج عنه إحداث مسالك مختلفة للعبء الضريبي الفعلي أو ما يسمى بالاستقرار غير المباشر للضريبة .

ويشير ذلك من ناحية أخرى إلى أن الإستقرار المباشر للضريبة أقل تعقيداً من الإستقرار غير المباشر لها نتيجة لما تحدثه الضريبة من تغييرات في الأثمان والدخول تختلف بإختلاف ردود الفعل المتباينه للمكلفين .

إنتشار الضريبة : Tax Diffusion

إذا ما تحمل الشخص العبء النهائي للضريبة ، فإن دخله ينقص بمقدار هذه الضريبة الأمر الذي يؤدي به ـ على فرض بقاء العوامل الأخرى على حالها ـ إلى الحد من إنفاقه على الاستهلاك ، وهذا يعني نقص دخول من

يزودونه بالسلع الاستهلاكية ، وهم بدورهم ينقصون من إنفاقهم على الاستهلاك . وهكذا حتى تنتشر الضريبة محدثة إضطرابات إقتصادية متعاقبة ، وإن كانت تنتهي بحالة توازن تنشأ بعد فرض الضريبة تختلف عن حالة التوازن السابقة على فرضها .

ويمكن تصوير الفرق بين عملية نقل عبء الضريبة إذًا وظاهره إنتشار الضريبة كما يلي [١] :

١ - بينما يفرض إنتشار الضريبة على الفرد الذي تستقر عنده حدا على الاستهلاك يمتد إلى أصحاب المشروعات التي تنتج السلع الإستهلاكية ، فإن نقل العبء الضريبي يجعل من غير الضروري أن ينقص المكلف القانوني من استهلاكه الخاص إذا نجح في نقل العبء الضريبي كليًا أو جزئيًا إلى آخر .

٢ - بينما يكون نقل العبء الضريبي ممكنًا بالنسبة لبعض الضرائب فقط وفي ظل شروط معينة ، فإن ظاهرة إنتشار الضريبة تتعلق بكل أنواع الضرائب ، إذ يترتب على كل ضريبة بعض الإنكماش في الاستهلاك الخاص، ولكن ليس من الضروري أن يكون هذا الانكماش عامًا بحيث يشمل ويصيب كل السلع الاستهلاكية بنفس الدرجة ، وسنرى أثر مرونة الطلب والعرض في ذلك .

ومع ذلك فإن ظاهرة إنتشار الضريبة - شأن ظاهرة نقل العبء الضريبي - لا تستمر إلى ما لا نهاية ، إذ تتدخل عوامل إقتصادية وتنظيمية تخفف من أثرها وتقضي على فعاليتها .

الظواهر المالية الأخرى التي قد تختلط بظاهرة نقل العبء الضريبي :

يختلف مفهوم نقل العبء الضريبي عن غيره من الظواهر المالية الأخرى

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة (٢٢٨ - ٢٢٩) .

مثل : حجز الضريبة من المنبع ، إستهلاك الضريبة ، وأخيراً تجميد الضريبة .

١ ـ حجز الضريبة من المنبع : Stoppage a la Source

إذا قام صاحب العمل بخصم الضريبة التي تستحق على مرتب العامل لديه ليقوم بتوريدها إلى الخزانة العامة ، فإن ذلك لا يعني أنه قام بنقل عبء الضريبة ، لأنه ليس هو المتحمل بها أصلا ليقوم بنقلها ، وإنما العامل هو الذي يتحمل بها قانونًا ومن ثم يقع عبء الضريبة عليه ويكون دور صاحب العمل إذا هو خصم الضريبة من المنبع ، رليس خصمها من المنبع إذا إلا وسيلة لجبايتها ، وفي هذا يختلف خصم الضريبة من المنبع عن نقل عبئها .

٢ ـ إستهلاك الضريبة :

Amortization of Taxes, Amortissement de I,impot

ويقصد بإستهلاك الضريبة أن يقوم المشتري لمال معين ، له صفة الدوام ، ومفروضة عليه ضريبة سنوية ، باقتطاع قيمة الضريبة من ثمن هذا المال ، أو باقتطاع جزء منها للمدة التي يقدر أن يستمر هذا المال يولد دخلا معينًا [١] .

وقد ظهرت هذه الظاهرة أول الأمر كأثر من آثار الضريبة بالنسبة للضريبة العقارية ، ثم امتد نطاقها بعد ذلك إلى الضرائب الأخرى إذا فرضت على دخل أموال لا تنتقل بسرعة من فرع إنتاجي إلى آخر .

---

(١) يخلط بعض الكتاب بين ظاهرة استهلاك الضريبة على النحو الموضح بعاليه وظاهرة تجميد الضريبة Capitalization of Taxes على نحو ما سنشير إليه .

انظر :

Seligman E,R,A., Introduction of the Shifting and Incidence of Taxation, Readings in the Economics of Taxation, the American Eenomic Association, Irwin Illinois 1959 p.204 .

فلو افترضنا أن عقارًا قيمته عشرة آلاف جنيه ويغل إيرادًا قبل فرض الضريبة قدره ٥٠٠ جنيه سنويا ، فإذا فرضت ضريبة سعرها ٢٠٪ على الإيراد السنوي لهذا العقار ، فإن الإيراد الصافي للعقار ينخفض من ٥٠٠ جنيه إلى ٤٠٠ جنيه لأن المالك يدفع ١٠٠ جنيه ضريبة .

وإذا كان سعر الفائدة الساري ٥٪ فإن قيمة العقار التي تغل إيرادًا قدره ٤٠٠ جنيه سنويًا في ظل سعر الفائدة هذا تنخفض إلى ثمانية آلاف جنيه بدلا من عشرة آلاف جنيه ،وتكون النتيجة أن مالك هذا العقار يتحمل وقت فرض الضريبة عبئها في صورة نقصان إيراد العقار بمقدار الضريبة ، ونقصان قيمة العقار بمقدار الضريبة مجمدة طيلة حياة العقار .

أما بالنسبة لمن يشتري العقار ، فإنه لا يتحمل الضريبة لأنه يدفع ثمنًا للعقار قدره ٨٠٠٠ جنيه ، ويحصل منه على إيراد قدره ٥٠٠ جنيه ، ويدفع منه ضريبة قدرها ١٠٠ جنيه ، ويبقى له إيراد صافي قدره ٤٠٠ جنيه ، وهو ما يساوي الـ ٥٪ من المبلغ الذي دفعه ثمنًا للعقار ، فهو إذًا يدفع الضريبة دون أن يتحمل عبئها ، ولهذا يقال إن ظاهرة إستهلاك الضريبة تمثل إحدى صور نقل عبء الضريبة وعلى وجه التحديد النقل إلى الخلف [١] .

ولعل هذا القول هو ما يدعونا إلى إبراز أوجه الفرق بين ظاهرتي استهلاك الضريبة ونقل عبء الضريبة ؛ ذلك أن نقل عبء الضريبة يتم بعد دفعها ، أما استهلاك الضريبة فيمثل كما رأينا ظاهرة تترتب على مجرد فرض الضريبة .

ومن ناحية أخرى فإن ظاهرة استهلاك الضريبة تتطلب شروطًا لا تنطبق

---

(١) انظر :

DUVERGER M.Finance Publique, Themis 1971 pp. 409 -413 .

بالنسبة لظاهرة نقل عبء الضريبة ، ومن هذه الشروط ما يلي :

(أ) أن يكون للمادة الخاضعة للضريبة قيمة رأسمالية ، وقيمة إيرادية سنوية كالأسهم والسندات وغيرها ، ومن ثم لا تتحقق ظاهرة إستهلاك الضريبة بالنسبة للأجور والمعاشات لأنه ليست لها قيمة رأسمالية (ولكن ظاهرة نقل العبء الضريبي لا تتحق أيضًا بالنسبة للأجور و . . .إلخ) .

(ب) أن يكون المال المشترى قابلا للبقاء النسبي مثل العقارات ، والقيم المنقولة ، ووسائل الإنتاج ، لأن إستهلاك الضريبة يتم بالنسبة للفترات المستقبلة حيث يجري خصمها خلال كل المدة التي يستثمرها رأس المال مقدمًا وقبل دفع الضريبة .

(جـ) ألا تكون الضريبة المفروضة عامة تطبق على مختلف أنواع الدخول، وإلا أدى ذلك إلى تخفيض الدخول جميعها ، وهو ما يرفض معه البائع تخفيض ثمن البيع بمقدار الضريبة أي استهلاك الضريبة ، وإن كان هذا الشرط مشتركًا بين استهلاك الضريبة ونقل عبئها .

وعلى هذا الأساس ، فإنه لا يشترط مثلا بالنسبة لظاهرة نقل عبء الضريبة أن تكون الضريبة سنوية ومتجددة ، لأن عبء الضريبة يتم أيا كانت مدة فرض الضريبة ، كما لا يشترط في ظاهرة نقل العبء الضريبي ألا تكون الضريبة عامة وذلك على التفصيل السالفة الإشارة إلية .

٣ ـ تجميد الضريبة أو رسملة الضريبة :

Tax Capitalization, Capitalzation de I'impot

يعتبر تجميد الضريبة أثرًا من آثار إبقاء ضريبة معينة أو تخفيض سعرها على مال معين كالسندات الحكومية مثلاً ، ويأخذ هذا الأثر صورة رفع قيمة العقار بنسبة تساوي نسبة الضريبة الملغاة أو المخفضة ، فمثلا إذا رأى المشرع

تخفيض سعر الضريبة السالفة الإشارة إليها في حالة استهلاك الضريبة إلى ١٠٪ بدلا من ٢٠٪ فإن قيمة العقار ترتفع من ٨٠٠٠ إلى ٩٠٠٠ جنيه، بمعني أن قيمة العقار تزيد بمقدار القيمة المجمدة للتخفيض في الضريبة، وهي حالة عكسية لظاهرة استهلاك الضريبة .

ومن هنا فإن تجميد أو رسملة الضريبة يعنى تغير القيمة الرأسمالية للعقار بما يعادل القيمة الرأسمالية لمقدار الضرائب المفروضة عليه ، وهكذا فإن بائع العقار وهو المالك الأصلي له يكون قد تحمل بمقدار الضرائب التي فرضت عليه لا لهذا العام فقط بل للأعوام المستقبلة أيضًا بتوريد مقدار الضرائب سنويًا إلى الدولة ولكنه لم يتحمل من عبئها شيئًا على أساس أن قيمتها خصمت بالكامل من المالك الأصلي .

وإذا كانت هذه الصورة تشير إلى أن هذا العقار قد استفاد من معاملته ضريبيًا بتخفيض سعر الضريبة عليه ، فإنها لا تشتمل على نقل عبء ضريبي بالمعنى السالفة الإشارة إليه .

على أنه يجدر أن نشير في هذا المجال إلى ظاهرة أخرى مؤداها أن المنتج ـ وهو يخشى أن ينقص الطلب على السلعة التي يتنجها ـ لا يقوم برفع ثمن السلعة بمقدار الضريبة ، بل يسعى لتحسين إنتاجه بتخفيض نفقة الإنتاج بما يغطي قيمة الضريبة أو يزيد من ربحه نتيجة لتحسين أداء العملية الإنتاجية وهي ما يمكن تسميته بتعويض الضريبة .

وإذا كان بعض الكتاب يرون أن هذه الظاهرة تسمى بظاهرة « طرح » الضريبة ، فإن « سيلجمان » يرى أن ظاهرتي نقل وإستهلاك الضريبة هما أيضا بمثابة « طرح » للضريبة ، ولهذا فإنه يقترح تسمية هذه الظاهرة بظاهرة «انتقال » حالة الضريبة Transformation of Taxes وذلك من حالة خسارة يتحمل بها الممول من خلال دفعها إلى حالة ربح يتمثل في تحسين أداء

الإنتاج الفعلي وتغطية الضريبة وبما قد يزيد عن قيمتها . وهنا بينما يتحمل المكلف الأصلي بالضريبة ، فإن المكلف الأصلي لا يتحمل بالضريبة في حالة نقل عبئها إلى آخر Tax Shifting ، وعليه تكون ظاهرة الإنتقال Transforma-tion إذًا أثرا من آثار عبء الضريبة [1] .

التهرب من الضريبة : Tax Evasion, I,Evasion de l'impot

تشكل الضريبة عبئًا على الممول ، وبهذا فإنه يحاول أن يتخلص منها إذا لم ينجح في نقل عبئها ، ويعني ذلك أن الممول المكلف قانونًا بأداء الضريبة يحاول عدم دفع الضريبة بأي وسيلة .

ويكون التخلص من أداء الضريبة على نوعين : التجنب الضريبي ، التهرب الضريبي .

١ ـ التجنب الضريبي : Tax Avoidance

وفي هذا النوع من التخلص من الضريبة يعمد المكلفون إلى إستغلال ثغرات القانون حيث ينفذون منها للتخلص من أداء الضريبة ، ومن ذلك أن يقوم المكلف بتوزيع أمواله على ورثته حيال حياته عن طريق الهبة تجنبا لضريبة التركات وإذا كان ذلك جائزًا وفقًا لأحكام هذه الضريبة (قبل الغائها) . فهنا لم يخالف المكلف القانون وإنما استغل ثغرة به ، وكما إذا قام المكلف الخاضع للضريبة العامة على الدخل بشراء عقارات أو أوراق مالية بإسم أبنائه إبتداء ، فإنه في هذه الحالة يتخلص من تطبيق الضريبة على كل أمواله .

وقد يتحقق التجنب الضريبي من خلال امتناع المكلف عن تحقيق الواقعة المنشئة للضريبة ، كما إذا امتنع عن استهلاك السلعة الخاضعة للضريبة ، أو

---

(١) انظر في تفصيل ذلك :

Seligman, op cit, pp (206 - 210) .

امتنع عن استيراد السلعة أو تصديرها إذا كانت مفروضة عليها ضريبة جمركية.

٢ـ التهرب الضريبي :

أما التهرب الضريبي فهو يتضمن امتناع الممول الذي توافرت معه شروط انطباق الضريبة عن الوفاء بها مستعينًا في ذلك بوسائل الغش أو التحايل ، ولهذا فإن التهرب الضريبي - في هذا الخصوص - يرتبط بالغش الضريبي ويطلق عليه لفظ Illegetimate Evasion .

وفي هذا يرى بعض الكتاب [١] عدم الخلط بين كل من التهرب الضريبي والغش الضريبي La fraude Fiscale على أساس أن الأخير يمثل خاصة من حالات التهرب هي التهرب عن طريق إنتهاك القانون .

ومع ذلك فإننا نرى أن الواقع العملي يقرر أن التهرب الضريبي يتم غالبًا من خلال إتباع وسائل غش وإحتيال مختلفة [٢] ، ولهذا يصبح التهرب الضريبي غشًا ، ويتم على أساس من مخالفة القانون .

وقد يقع التهرب بمناسبة تحديد وعاء الضريبة أو ربطها حينما يخفي المكلف بعض هذا الوعاء ، وقد يقع عند تحصيل الضريبة حينما يخفي الممول أمواله ليفوت على الإدارة الضريبية إستيفاء حقها من هذه الأموال .

ولأن التهرب الضريبي يخل بمبدأ العدالة في توزيع الأعباء فضلا عن ضياع حصيلة ضريبية على الخزانة العامة ، فإن الدولة تعمل على مكافحته داخليًا وخارجيًا .

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٩ .

(٢) انظر : في بعض هذه الوسائل . محمد السعيد وهبه ، صور التهرب الضريبي ، الكتاب الأول في نطاق الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، ١٩٦٣ .

وفي هذا الخصوص تلجأ الدولة داخليًا إلى تقرير جزاءات قانونية على من يمتنعون عن تقديم إقرارتهم الضريبة أو يقدمونها غير صحيحة ، كما تلجأ إلى التوسع في حجز الضريبة من المنبع ، وفي مزاولة حقها في الإطلاع على نشاطات الممولين أو المكلفين سواء من خلال مستنداتهم أو الجهات التي يتعاملون معها .

وتقرر بعض القوانين الضريبية مكافآت معينة إذا صحت بلاغاتهم عن نشاطات مخفاه لبعض المكلفين .

أما على المستوى الخارجي ، فيتم عقد بعض المعاهدات التي تكفل مكافحة التهرب عن طريق تبادل المعلومات المختلفة في هذا المجال .

كيفية قياس العبء الضريبي (١) :

يمكن قياس العبء الضريبي عن طريق التعرف على التغيرات المختلفة التي يولدها فرض ضريبة معينة بالنسبة لدخل فرد معين أو مجموعة أفراد معينين ، ففرض ضريبة معينة على شخص أو مشروع معين يؤثر على دخله من ناحية وعلى كيفية إستخدام هذا الدخل من ناحية أخرى ، والتغييرات التي تحدث في دخل كل منهما تمكن من قياس العبء الضريبي على المستوى الفردي أو الجزئي أو الوحدوي Micro-incidence .

أما بالنسبة لقياس العبء الضريبي على مستوى الكلي أو الجمعي Macro incidence ، فإن التغييرات في توزيع الدخل قبل وبعد فرض الضريبة تلعب دورًا رئيسيًا في ذلك سواء كانت هذه التغييرات شخصية أو قطاعية أو إقليمية أو نفسية . . إلخ .

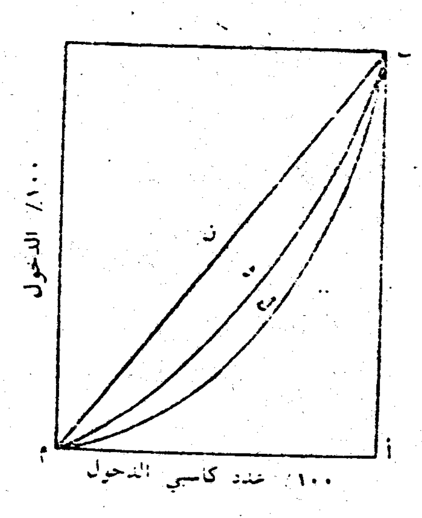
---

(١) انظر :

Recktenwald Host Claus, Tax [illegible] and Income Redistribution of [illegible]

على أنه لقياس العبء الضريبي على المستوى الفردي أو الجزئي ، فإن الأداة الرئيسية التي يمكن الإستعانة بها في هذا الخصوص هي « منحنى لورنز» Lorenz Curve الذي استخدم من قبل في نظرية توزيع الدخل .

وفي الشكل رقم (٤) يمثل المحور الأفقي م أ النسبة المئوية لكاسبي الدخول ضمن مجموعة معينة ، كما يمثل المستقيم م ب التوزيع الأمثل للدخل .



شكل رقم (٤)

فعند النقطة ن مثلا نجد أن ٤٠٪ من كاسبي الدخول يتلقون أيضًا ٤٠٪ من إجمالي دخل المجموعة .

وبإفتراض أن المنحنى م ل ب يمثل نمط توزيع دخل هذه المجموعة عن طريق قوى العرض والطلب كما يولده السوق ، فإنه بعد فرض الضريبة ينتقل هذا المنحنى إلى الوضع م و ب معبراً بذلك عن التوزيع الجديد لدخل هذه المجموعة بعد تطبيق سياسة ضريبية أكثر عدالة .

ويمكن قياس العبء الضريبي على هذا الأساس عن طريق مقارنة

المساحات المختلفة بين الخطوط التي تمثل التغييرات في توزيع دخل هذه المجموعة .

فإذا كان معدل التغيير بين المساحات م و ب أ - وهي التي تمثل التوزيع الجديد للدخل بعد فرض الضريبة - والمساحة م ل ب أ ، أكبر من الواحد الصحيح ، فإن العبء الضريبي يكون عمومًا متصاعدًا Progressive ، وبالتالي يصبح توزيع الدخل نتيجة لفرض الضريبة أكثر عدالة مما تمثلة قوى السوق .

أما إذا كان معدل التغير بين ذات المساحتين أقل من الواحد الصحيح فإن العبء الضريبي يكون تنازليًا Regressive ، ويكون التوزيع الجديد لدخل المجموعة نتيجة لفرض الضريبة أقل عدالة من التوزيع السابق على تغيير السياسة الضريبية .

وبالإستعانة بمنحنى لورنز السالفة الإشارة إليه ، فإنه يمكن كذلك إختبار مدى نجاح أو فشل القياس الضريبي أو الإقتصادي من خلال التوصل إلى ذلك رقميًا . فإذا كانت المساحة م ل ب أ تشير إلى إتجاه السياسة الضريبية في إعادة توزيع دخل هذه المجموعة من خلال فرض ضريبة معينة ، والمساحة م و ب أ تشير إلى العبء الضريبي الفعلي (الإستقرار غير المباشر للضريبة)، فإن الإختلاف بين المساحتين يوضح إلى أي حد نجحت أو فشلت هذه السياسة الضريبية .

وبالرغم مما يؤخذ على منحنى لورنز [١] ، فإنه يمكن أن يتخذ كأداة لقياس عبء ضريبي أو سياسة إقتصادية معينة ، وإن كان ذلك يعتمد في النهاية على

---

(١) انظر :

A.Mitchell Polinsky, A Note on the Measurement of Incidence, Public Finance Quarterly vol. (1) No, 2 April 1973 pp. (219 - 237) .

إمكانية التعرف على أبعاد التغييرات التي تتحدد على أساسها المساحات التي يمكن مقارنتها توصلا إلى إختبار سياسة ضريبية أو إقتصادية معينة .

ومعنى ذلك أن محاولة قياس العبء الضريبي في الدولة المتخلفة تكتنفها صعوبات كبيرة أبرزها عدم اقتناء الإحصاءات الدقيقة ، وتخلف أسلوب التحليل الإقتصادي .

ومع ذلك فإنه يمكن إجراء بعض القياسات القريبة من الصحة لمجموعة من الضرائب المفروضة على السلع ، ومناقشة عبء بعض الضرائب إزاء مستوى معين من الدخل أو فئة معينة من أفراد المجتمع أو طبقاته [١] .

ثانيا : تفسير إستقرار عبء الضريبة .

رأينا أن آدم سميث ومن بعده دافيد ريكاردو قد استخدما أسلوب التحليل الكلي Macro- econmics في تطوير وتفسير ظاهرة العبء الضريبي، ومع تطور النظرية الإقتصادية تطورت بالتالي النظرة إلى هذه الظاهرة وأصبح أسلوب التحليل الجزئي Micro-econmics هو الأسلوب السائد في تفسير نظرية العبء الضريبي .

ومع ذلك فقد عاد بعض الكتاب وعلى رأسهم فيكسل Wicksell إلى استخدام أسلوب التحليل الكلي في هذا الشأن .

والواقع أن أسلوب التحليل الوحدي يحد نفسه في إطار وحدة واحدة

---

(١) سبق أن قمنا بمحاولة قياس العبء الضريبي الفعلي في ارتباطه بفكرة الفائض الإقتصادي وعلى أساس أن ترتكز الطاقة الضريبية على مفهوم محدد لهذا الفائض لتقديره في قطاعي الزراعة والصناعة .
انظر في تفصيل ذلك للكاتب :
الفائض الإقتصادي الفعلي ودور الضريبة في تعبئته بالإقتصاد المصري ، مصدر سابق الإشارة إليه .

من الإقتصاد القومي ، كالمستهلك الفرد أو الأسرة أو المشروع أو سوق سلعة واحدة مفروضة عليها ضريبة معينة ، ومع هذا الأسلوب فإنه يمكن بحث نقل عبء الضريبة من مكلف إلى آخر ، وبيان المتحمل الفعلي بها ، وآثار عملية نقل العبء الضريبي على طلب وعرض السلع والخدمات .

أما أسلوب التحليل الكلي فإنه يأخذ في الاعتبار الإقتصاد القومي في مجموعه حيث ينشغل بالتغييرات التي تحدث في توزيع الدخل القومي نتيجة لفرض ضريبة معينة الأمر الذي يختلف عن ردود الفعل التي تحدث نتيجة لفرض هذه الضريبة على مكلف معين أو مكلف آخر .

طبيعة أسلوب التحليل الوحدي :

لا يعدو أنه يكون فرض الضريبة وفقًا لهذا الأسلوب رفعًا لثمن السلعة ، ومن ثم تعبتر نظرية العبء الضريبي معه إمتداداً لنظرية القيمة والوريث لإفتراضاتها وبالتالي لنقائصها ، ومن هنا فإن تحليل العبء الضريبي يرتكز على نظرية الإنتاجية الحدية في التوزيع The Marginal Productivity Theory of Distribution وهي التي تفترض أن المشروعات تختار نسب عناصر الإنتاج التي تكون معها نفقة الإنتاج أقل ما يمكن ، وتحدد الأثمان التي يتحقق معها أقصى ربح ممكن .

ولتحليل العبء الضريبي على هذا الأساس ، فإنه ثمة افتراضات تطرح في هذا الخصوص [(١)] :

١ - قيام سوق المنافسة الكاملة بين عناصر الإنتاج وبين السلع والخدمات

---

(١) انظر :

Peter Miezkowski, Tax Incidence Theory : The Effects of Taxes on the Distribution of Income, Jonrnal of Economic Literature, Decmber 1969 vol. 11 No. 4 p. 1103 .

المختلفة .

٢ ـ عدم وجود تجارة خارجية .

٣ ـ حرية انتقال عناصر الإنتاج بين الصناعات المختلفة .

٤ ـ عدم مرونة عرض عناصر الإنتاج بالنسبة للاقتصاد القومي في مجموعه .

ونظرًا لأن المنافسة الكاملة تأخذ أشكالا أخرى تختلف في خصائصها عنها ، فإن هذه السوق إذًا تكون سوقًا غير واقعية ، وكون إفتراض قيامها مفيدًا فقط من ناحية التحليل الإقتصادي .

الآثار التوزيعية للضريبة :

يمكن أن ينصرف مفهوم الآثار التوزيعية للضريبة إلى معنيين :

١ ـ ويتمثل في التغييرات التي تحدثها الضريبة في توزيع الدخول في القطاع الذي فرضت فيه سواء بإقتطاع جزء من دخل المكلف أو بنقل عبء الضريبة من مكلف إلى آخر أو بالتخلص منها كليًا أو جزئيًا ، وتعرف هذه الآثار بالاثار التوزيعية المباشرة ، وهي التي ينشغل بها التحليل الوحدي .

٢ ـ وهو التغييرات التي تحدثها الضريبة في توزيع الدخول على مستوى الاقتصاد القومي أي سواء في القطاع الذي فرضت عليه أو القطاعات الأخرى التي لم تفرض بها الضريبة ، وهي ما تعرف بالآثار النهائية للضريبة ، وتشمل الاثار المباشرة والآثار غير المباشرة .

وتحدث هذه الاثار النهائية من خلال تغييرات الطلب الكلي في الإقتصاد القومي ، ومن ثم ينشغل بدراسة هذه الآثار التحليل الإقتصادي الكلي .

وسنقتصر في هذا الخصوص على التحليل الوحدي للعبء الضريبي

كما يلي [١] :

التحليل الوحدي للعبء الضريبي :

تحدث الضريبة بعد فرضها تأثيرات معينة على عملية نقل العبء الضريبي تختلف باختلاف شكل السوق ، وللتعرف على هذه التأثيرات فإنه يتعين دراسة عملية نقل العبء الضريبي في ظل كل من الأسواق التالية :

١ ـ المنافسة الكاملة .

٢ ـ الإحتكار .

٣ ـ المنافسة الإحتكارية .

عملية نقل العبء الضريبي في ظل المنافسة الكاملة :

The Shifting Process under Perfect Competition

لا يستطيع أي بائع أو مشتري في سوق المنافسة الكاملة أن يؤثر منفرداً على ثمن السلعة أو الخدمة ، ولهذا فإن كثرة عدد البائعين والمشترين شرط من شروط تكون الثمن في هذه السوق ، وفضلا عن ذلك فإن المعرفة

(١) انظر :

- Recktenwald Horst Claus, Tax Incidenee and Income Redistribution op cit. pp. (122 - 124) , (59 - 122) .

- Musgrave R., Musgrave Peggy. Public Finance in Theory and Practice , second Edition Mcgraw - Hill Book co . N. Y. 1976, 16, 17 .

وقد ترجم هذا الكتاب باسم المالية العامة في النظرية والتطبيق الدكتور محمد حمدي السباخي ونشر عن طريق دار المريخ للنشر، الرياض المملكة العربية السعودية ١٤١٢هـ/ ١٩٩٢ م .

- Marian Krzaniak, Richard A . Musgrave, The Shting of The Corpraion Income Tax, Tfie Hohns Hopking. Press Caltimore 1963 pp. (1- 4) .

الكاملة بأحوال السوق تمنع من الاستئثار بفن إنتاجي متقدم يكتسب به منتج معين ميزة على غيره من خلال إنتاجه بنفقة إنتاج أقل ، ومن هنا يتكون الثمن في سوق المنافسة الكاملة عند ثمن التوازن ، وهو ثمن واحد ويتكون في فترة زمنية معينة [1] .

وأخيراً فإن الثمن في سوق المنافسة الكاملة يتنافى وتدخل الحكومات بإجراءات تنظيمية أو تدخل بعض الأفراد كعناصر إحتكارية .

ويتم تكون الثمن في سوق المنافسة الكاملة في فترة زمنية قد تكون قصيرة جداً وقد تكون قصيرة ، وقد تكون طويلة .

وفي الفترة القصيرة يستطيع المنتج أن يغير من حجم الكميات التي ينتجها ويعرضها من السلعة عن طريق تغيير عناصر الإنتاج المتغيرة ، ويكون السوق متوازناً في هذه الفترة إذا كانت نفقة الإنتاج الحدية متساوية مع ثمن السوق .

أما في الفترة الطويلة ـ وهي تلك الفترة التي تسمح بتغيير الإنتاج عن طريق تغيير حجم المشروعات وعددها، فإن هذه السوق تكون متوازنة في هذه الفترة إذا تساوى ثمن السوق مع أقل مستوى لنفقة الإنتاج المتوسطة، متضمناً الأرباح العادية بالنسبة لكل بائع في هذه السوق ، أي نفقة الإنتاج الحدية .

نقل الضريبة للأمام في الفترات المختلفة :

في ظل سوق المنافسة يثور سؤال مؤداه كيف يمكن للطلب والعرض أن يتلاقيا في الفترات المختلفة من خلال التغييرات التي تحدثها الضريبة في ثمن التوازن إذا كان على البائعين أن يدفعوا الضريبة على الكميات المباعة ؟ ومن الذي يتحمل في النهاية بالضريبة ؟

---

(١) ويقصد بثمن التوازن ذلك الذي تتساوى عنده الكمية المطلوبة من السلعة أو الخدمة مع الكمية المعروضة ، على أنه إذا ما تغيرت ظروف الطلب والعرض تم التوصل إلى ثمن توازن جديد ، وتسمى هذه الكمية بكمية التوازن .

يجدر بنا أن نشير إلى أن فرض الضريبة يؤدي إلى زيادة النفقة الحدية والمتوسط للمنتج بما يعادل قيمة هذه الضريبة ، ومع ذلك فإن البائع لا يستطيع بمفرده أن يرفع من ثمن السلعة فور فرض الضريبة نظراً لأنه لا يستطيع التأثير بمفرده على السوق ، خاصة إن كان الطلب على السلع والخدمات كبير المرونة .

على أنه إذا قام المنتج أو البائع برفع الثمن نتيجة لفرض الضريبة ، فإنه سيخسر عملاءه لصالح البائعين الذين لم يقوما بإتخاذ ذات الإجراء .

أما إذا ظلت أثمان السلع والخدمات كما هي دون تغيير بالرغم من فرض الضريبة ، فإن ما يتم عرضه في السوق من جانب البائعين سينقص ، الأمر الذي يرتفع معه الثمن السائد في السوق ـ وذلك على فرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ـ ومن ثم ينتقل عبء الضريبة إلى المستهلك . ويتوقف مدى ارتفاع الثمن أساساً في هذه الحالة على مدى كثافة **Intensity** الطلب الكلي وظروف المرونة بالنسبة لكل من الطلب والعرض .

عبء الضريبة في الفترة القصيرة جداً .

نعلم أن الفترة القصيرة جداً هي تلك الفترة التي لا يستطيع المنتج معها أن يغير من إنتاجه إستجابة لتغييرات الأثمان ، ويعني ذلك أن المنتج يتحمل بكل أو معظم عبء الضريبة خاصة إذا واجهته مشاكل خاصة بالسيولة أو بالمودة أو غير ذلك من الأسباب التي تدعوه إلى سرعة التصرف فيما يقوم بإنتاجه من سلع وخدمات .

ومع ذلك فإنه إذا كانت السلعة قابلة للتخزين كالخمور أو الحبوب مثلا ، فإنه يمكن للمنتج أن يزيد من عرض الكمية المعروضة عن طريق إخراج جانب من المخزون وطرحه في السوق في حالة إرتفاع الثمن عن الثمن السائد في السوق ، وفي هذه الحالة فإنه يستطيع أن ينقل عبء الضريبة إلى الأمام في

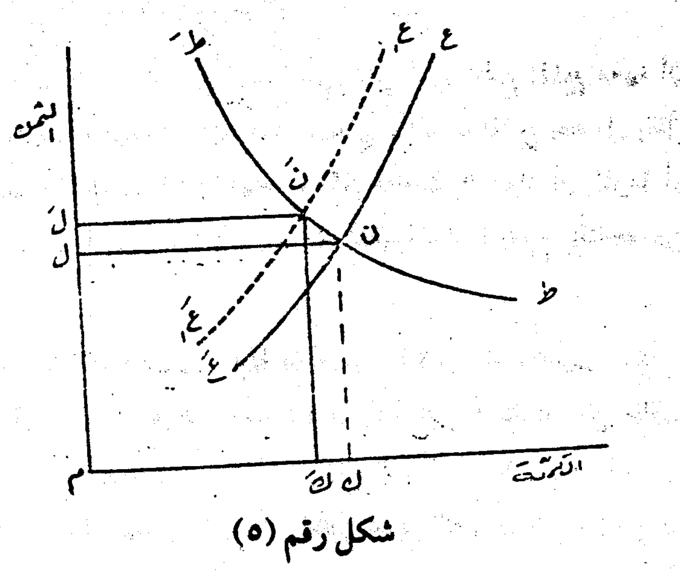
حدود المرونة النسبية التي يتمتع بها منحنى عرض السلعة .

أما إذا إنخفض الثمن عن الثمن السائد في السوق ، فإن المنتج ينقص الكمية التي يعرضها انتظاراً للحصول على ثمن أفضل ، وهنا يتحمل بعبء الضريبة في هذه الحالة . ولكل ذلك فإن أرباح المنتجين تتناقص عمومًا في الفترة القصيرة جداً .

عبء الضريبة في الفترة القصيرة .

لا يستطيع المنتج في هذه الفترة أن يغير من حجم الإنتاج إلا من خلال تغيير عناصر الإنتاج المتغيرة ، ومجرد زيادة النفقة الحدية والمتوسطة بقيمة الضريبة ، يعني تناقص أرباح هذا المنتج على فرض بقاء ثمن السوق، كما هو نسبيًا قبل فرض الضريبة .

على أنه إذا لم يتوقع المنتج تغييراً في الطلب ، فإن الكمية تتناقص من م ك إلى م كَ كما يتضح من الشكل رقم (٥) ، وطالما أن المنتجين يقومون بالإنتاج في ظروف واحدة تقريبًا ، فإن أحداً منهم سوف لا يضطر إلى الخروج من دائرة الإنتاج بسبب فرض الضريبة .



شكل رقم (٥)

- ط طَ منحنى الطلب (ثابت لا يتغير)

- ع عَ منحنى العرض في الفترة القصيرة

- ع١ع١َ منحنى العرض بعد فرض الضريبة .

ونتيجة لنقص الكمية المعروضة ، فإن ثمن السوق يرتفع إلى الدرجة التي تتساوى معه فيها النفقة الحدية ، ويكون ثمن التوازن الجديد في ظل الفترة القصيرة إذا أعلى منه في ظل ثمن السوق التنافسي السابق عليه .

ويتضح من ذلك أن جانبًا من الضريبة يمكن أن ينتقل إلى المستهلكين حيث إن الثمن ينتقل من ل إلى لَ كما هو موضح بذات الشكل .

عبء الضريبة في الفترة الطويلة .

سبق أن رأينا أن الفترة الطويلة هي تلك الفترة التي تسمح بتغيير الإنتاج عن طريق تغيير الطاقة الإنتاجية ككل دون تفرقة في ذلك بين العناصر المتغيرة والثابتة ، كما رأينا أن الثمن قد ازداد في الفترة القصيرة نتيجة لنقص عرض السلعة أو الخدمة ، ومع ذلك فإن الثمن الجديد أقل من أن يغطي كل نفقات الإنتاج في الفترة الطويلة حيث لا يستطيع أي مشروع منها أن يبيع منتجاته بثمن يقل عن تغطية جانب من نفقاته وعلى الأخص النفقات الثابته ، ولهذا فإنه على المنتجين أن ينقصوا من طاقتهم الإنتاجية إلى المرحلة التي تتساوى فيها النفقة الحدية مع ثمن السوق .

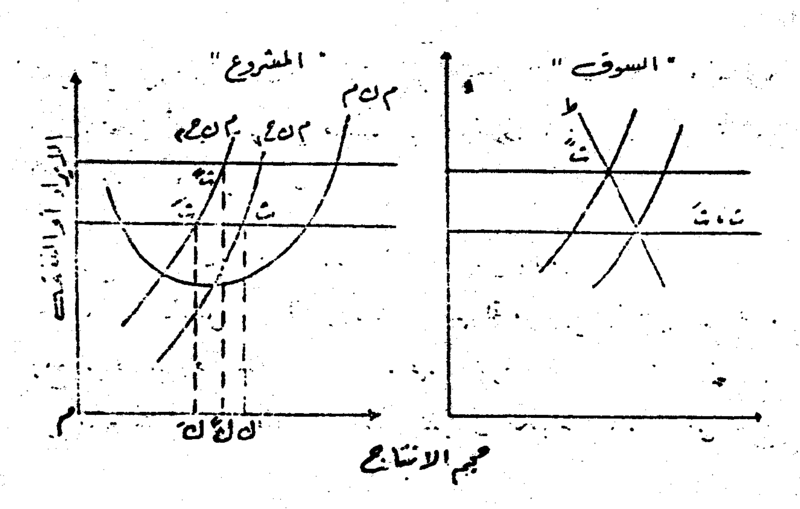
ومع ذلك فإن إنقاص الطاقة الإنتاجية ليس بالأمر اليسير في الصناعات الحديثة التي لا تقبل التجزئة أو الإنتقال بسهولة من فرع إنتاجي إلى آخر ، ومع توافر شروط المنافسة الكاملة ، فإن المشروعات التي فرضت الضريبة على منتجاتها تستطيع فقط أن تعيد النظر في الكميات المطلوبة من السلع أو الخدمات التي تنتجها حيث لا تستطيع تغيير الثمن بمفردها . ويتوقف ذلك بالطبع على شرط التوازن بهذه السوق ، وهو كما رأينا تساوي النفقة الحدية مع ثمن السوق . فإذا تعلق الأمر بضريبة تفرض على أساس ثمن البيع أو

على أساس حجم الإنتاج ، فإنها تؤثر على نفقة الإنتاج حيث ينتقل منحنى النفقة الحدية نحو اليسار بما يساوي مقدار تلك الضريبة .

ويمكن تصوير ذلك بيانيًا في الشكل رقم (٦) ، ذلك أن منحني النفقة الحدي للمشروع يتقاطع مع منحنى الطلب عند النقطة ث وذلك قبل فرض الضريبة ، وتلك هي نقطة التوازن حيث تكون الكمية المنتجة هي م ك في ظل الثمن ك ث .

فإذا فرضت ضريبة معينة ، فإن ذلك يؤدي إلى وضع توازن جديد يمر بمراحل معينة ، ففي مرحلة أولى ينتقل منحنى النفقة الحدية ليصبح م ن ح٢ بدلا من م ن ح١ والكمية م كَ بدلا من م ك ودون أن يرتفع الثمن في هذه المرحلة .

وفي مرحلة تالية يتحقق نقص عام في الكمية المنتجة على مستوى الصناعة ، الأمر الذي يترتب عليه نقص الكمية المعروضة في السوق ، ونتيجة لذلك يرتفع الثمن السائد في السوق من ث ثَ إلى ثً وذلك على فرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها .

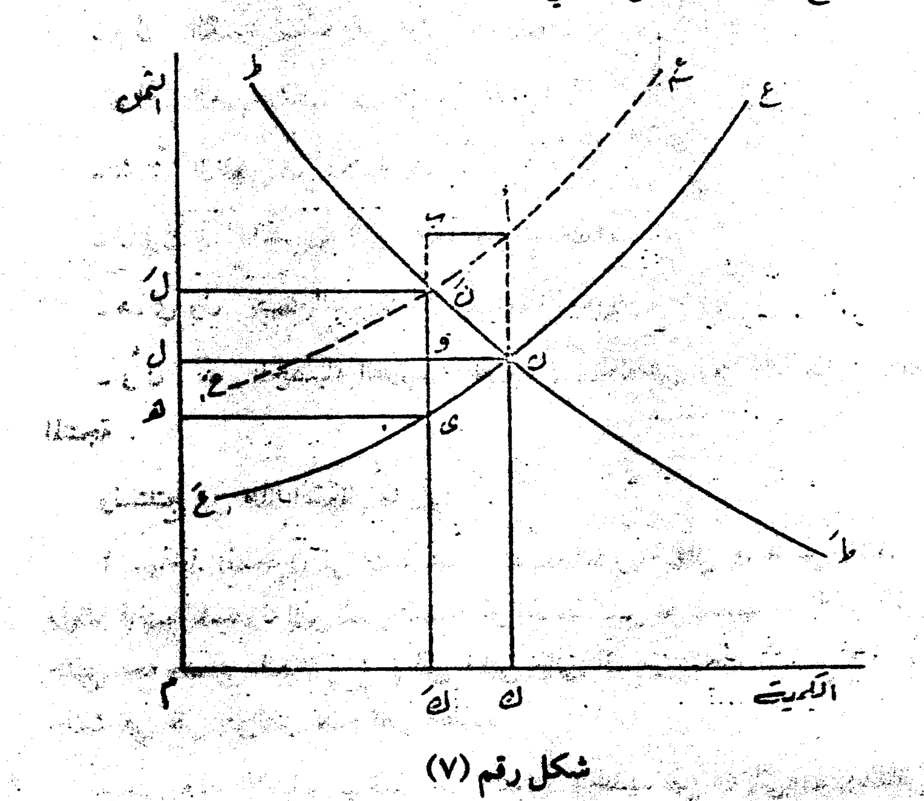


شكل رقم (٦)

ونستطيع أن نستخلص من ذلك أن الكمية المنتجة تنقص ، وأن الثمن يرتفع مما يؤدي إلى نقل العبء الضريبي إلى المستهلك .

هذا وتتحدد القاعدة العامة التي تحكم نقل العبء الضريبي في سوق المنافسة الكاملة بالعناصر الآتية وكما يوضحها الشكل رقم (٧)[١] :

ونستنج من هذا الشكل ما يلي :



شكل رقم (٧)

- ط ط منحنى الطلب (ثابت لا يتغير) .

(١) انظر :

Recktenwald Horst Claus . Tax Incidencc and Income Redistribution, op. cit pp. (129 - 133).

- ع عَ منحنى العرض .
- ع١ عَ١ منحنى العرض بعد فرض الضريبة .
- ك ن ثمن التوازن قبل فرض الضريبة .
- كَ نَ ثمن التوازن بعد فرض الضريبة .
- م ك الكمية المباعة قبل فرض الضريبة .
- م كَ الكمية المباعة بعد فرض الضريبة .
- ك كَ النقص في الكمية المباعة .
- ل و نَ لَ الضريبة التي نقلت إلى المستهلك .
- هـ يَ ول قيمة الضريبة التي تحملها المتنجون .
- و ن أ ب الحصيلة الضريبية المفتقدة بسبب نقص المعروض من السلعة المنتجة .

ونستنتج من هذا الشكل ما يلي :

١ - يأخذ المتنجون في إعتبارهم أن عبء الضريبة يمثل جزءاً من النفقة ، ولهذا فإنهم يضيفونه إلى ثمن السلعة أو الخدمة التي يعرضونها ، الأمر الذي ينتقل معه منحنى العرض ع عَ إلى أعلى وإلى اليسار متخذاً الوضع ع١ عَ١ وذلك في ظل إفتراض عدم تغير الطلب .

وعلى هذا الأساس يرتفع ثمن التوازن الجديد من ن إلى نَ وبالتالي تنقص الكمية التي يمكن بيعها في ظل الثمن الجديد من م ك إلى م كَ .

وفي هذه الحالة يكون المتنجون قد نجحوا في نقل نصف الضريبة إلى الأمام ، فالمستطيل ل و نَ لَ يشير إلى قيمة الضريبة التي تم نقلها إلى الأمام ($\frac{\text{ي نَ}}{٢}$) × م كَ = نصف الضريبة الناتجة عن الكمية المباعة .

أما المستطيل هـ ي و ل فيوضح قيمة الضريبة التي إما أنيتحملها المنتجون بأكملهم أو ينقلونها جزئيًا إلى الخلف .

٢ ـ بسبب نقص الكمية المباعة من م ك إلى م كَ ، فإن الدولة تفقد الضريبة التي تتمثل في المساحة و ن أ ب وهي تشمل ما فقدته الدولة من عدم تحصيل باقي الضريبة من ناحية ، والخسارة الناتجة عن عدم بيع الكمية التي كان يمكن إنتاجها في غيبة الضريبة من ناحية أخرى .

وبإفتراض أن الكمية المباعة إستمرت دون تغيير ، فإن الدولة كانت ستحصل على حصيلة ضريبية ممثلة بالقدر هـ ي نَ لَ والقدر و نَ أ ب .

٣ ـ تشير المساحة ي ن نَ إلى الخسارة الناتجة عن تناقص التعامل في السوق ، فبسبب تناقص العرض يتعرض المنتجون لنقص في أرباحهم سواء كان مرجعه تناقص هذا التعامل أو تناقص الريع الفرقي ، وتشمل كل منهما على التوالي المساحة ون نَ ، و ي ن .

أهم العوامل التي تحدد عملية نقل العبء الضريبي :

الواقع أن عملية نقل العبء الضريبي تتوقف أساسًا على مدى مرونة طلب وعرض السلعة من ناحية ، ونوع نفقة الإنتاج السائدة من ناحية أخرى.

ونشير إلى كل منهما بإيجاز فيما يلي :

١ ـ درجة مرونة طلب وعرض السلعة :

يختلف القدر من الضريبة الذي يمكن أن يتحمل به المستهلك باختلاف درجة مرونة طلب وعرض السلعة ، وكمقولة عامة فإنه إذا كان الطلب على السلعة أو الخدمة المفروض عليها الضريبة مرنًا تعذر نقل العبء الضريبي على المستهلك ، وكلما قلت مرونة الطلب على هذه السلعة أمكن نقل جانب كبير من الضريبة إلى هذا المستهلك .

أما إذا كان عرض السلعة أوالخدمة المفروض عليها الضريبة مرناً ، فإن ذلك يعني أن الإنتاج يمكن أن يتكيف بسهولة للظروف التي فرضت معها الضريبة ، ولهذا فإنه يمكن نقل جزء أكبر من الضريبة إلى المستهلك من خلال رفع الثمن في مرحلة لاحقة يتحقق منها نقص عام في الكمية المنتجة على مستوى السوق وعلى التفصيل الذي سلفت الإشارة إليه .

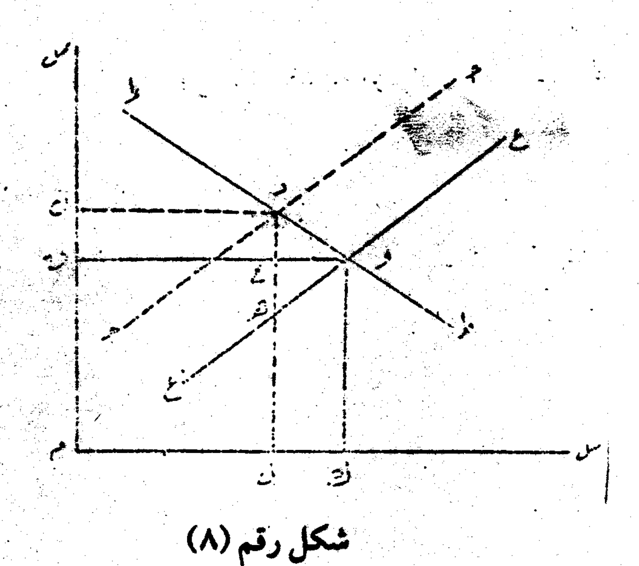
وعلى العكس من ذلك إذا كان العرض غير مرن ، فإن البائع يتحمل بالنصيب الأكبر من عبء الضريبة .

وكقاعدة عامة فإنه يتم توزيع عبء الضريبة بين المنتج والمستهلك طبقًا للعلاقة الآتية :

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

ويمكن إثبات هذه العلاقة بيانيًا كما هو موضح بالشكل رقم (٨) التالي حيث نقيس الكمية على المحور م س ، والثمن على المحور م ص ، ويمثل ط ط : منحنى طلب السلعة أو الخدمة ، ع ع : منحنى عرضها ، ويكون و ك: ثمن الوحدة من السلعة أوالخدمة ، ك م : الكمية التي تباع بالثمن المذكور .

فإذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة المذكورة وحصلت من بائعها ، فإن حالة العرض تتغير ويتخذ منحنى العرض الجديد حـ حـ ، ولكي يتحقق التعادل بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح مساويًا د ل ، بينما تقل الكمية المبيعه من ك م إلى ل م ، وتكون الضريبة د هـ .



شكل رقم (٨)

فالثمن يرتفع بمقدار د ح وتنقص الكمية المبيعه بمقدار ك ل ، وينقسم عبء الضريبة د هـ بين المشترين والبائعين ، ويتحمل المشترون الجزء د ح لأنه عبارة عن الزيادة في الثمن نتيجة فرض الضريبة ، ويتحمل البائعون الجزء ح هـ لأن ما لا يتحمله المشتري من الضريبة يبقى على عاتق البائع .

ولما كانت مرونة العرض = $\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المعروضة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}}$

أي = $\frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \div \frac{\text{ح هـ}}{\text{و ك}}$

ومرونة الطلب = $\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}}$

أي = $\frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \div \frac{\text{د ح}}{\text{و ك}}$

$$\frac{\text{ومرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} = \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \times \frac{\text{و ك}}{\text{ح هـ}} \times \frac{\text{ك م}}{\text{ك ل}} \times \frac{\text{د ح}}{\text{و ك}} = \frac{\text{د ح}}{\text{ح هـ}}$$

$$\text{ولكن } \frac{\text{د ح}}{\text{ح هـ}} = \frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}}$$

$$\text{إذن : } \frac{\text{عبء الضريبة على المنتج}}{\text{عبء الضريبة على المستهلك}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

عملية نقل العبء الضريبي في ظل الإحتكار [1] .

The Shifting Process under Monpoly

يكون الإحتكار كاملا إذا إنفرد مشروع واحد بإنتاج أو بيع سلعة معينة ليس لها بديل ، ومن هنا فإن المنافسة تكون منعدمة في هذه السوق .

ويتوازن المحتكر في حالة تساوي نفقة الإنتاج الحدية مع الإيراد الحدي، ولهذا فإن المحتكر يحدد ثمن البيع وكمية الإنتاج عند نقطة تتساوى معها نفقة الإنتاج الحدية مع الإيراد الحدي .

ففي حالة ضريبة مباشرة على السلعة ، فإن ذلك يؤدي إلى زيادة نفقة

---

(١) انظر :

- Recktenwald Horc Claus, Tax Incidence and Incomc Redistrribution, op, cit , pp. (134 - 141) .

- Musgrave R,, Musgrave P .Public Finance in theory and Practice, op, cit, pp . (448-449) .

- Arthur A, Bayer, Shifting of the Corporation Income Tax and Various . Theories of Firm Behavior , Public Finance volume xxx/XXVéme annee No . 3/ 1970 pp. (449 - 453) .

الإنتاج ، ويرتفع معها منحنى النفقة الحدية ليقطع منحنى الإيراد الحدي عند نقطة أعلى من النقطة السابقة ، ويعني ذلك إنخفاض كمية الإنتاج التي تحقق التوازن وارتفاع ثمن البيع الذي يحقق هذا التوازن ، ومفاد ذلك أنه سيحدث إنتقال لجزء من الضريبة في هذه الحالة .

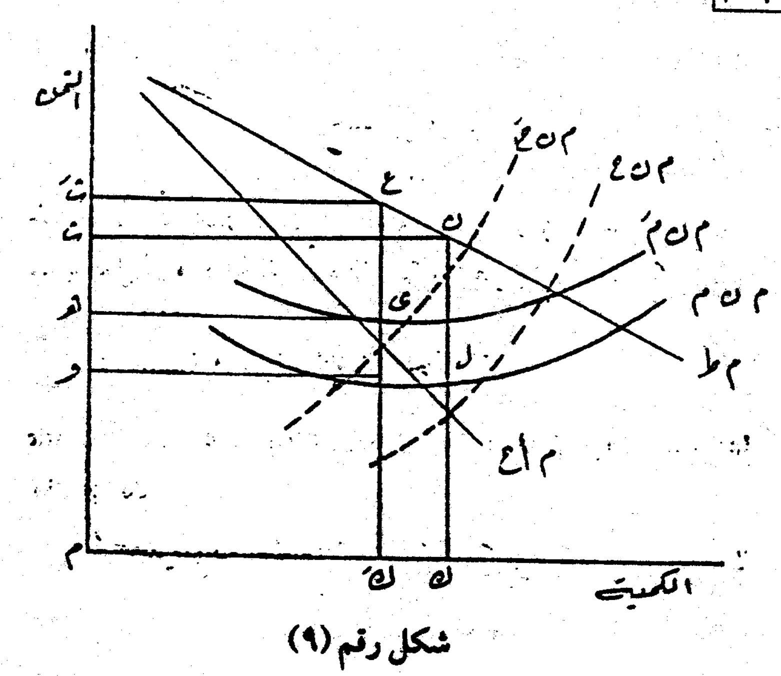
ومع ذلك ، فإن المحتكر قد يتردد في رفع الثمن بمقدار الضريبة كلها خشية انخفاض الطلب خاصة إذا كانت درجة مرونته مما يؤثر على صافي ربحه . فالمحتكر وهو يستهدف تحقيق أقصى ربح ممكن يقدر مدى ما يصيب هذا الربح في حالة إستبقاء الضريبة على عاتقه أو في حالة نقل عبء الضريبة ، ثم يختار بعد ذلك الحل الذي يحقق له أكبر قدر من الربح .

ونظراً لأن الطلب على منتجات المحتكر يميل عموماً لأن يكون قليل المرونة ، فإن جزءاً كبيراً من الضريبة ينتقل إلى المستهلك ، ومن ثم لا يتأثر كثيراً بفرض الضريبة .

ويمكن تصوير أبرز اتجاهات عملية نقل العبء الضريبي في سوق الاحتكار كما يتضح من الشكل رقم (٩) حيث يتوازن المحتكر عند النقطة التي يتلاقي معها منحنى النفقة الحدية م ن ح مع منحنى الإيراد الحدي م أ ح، وفي هذه الحالة يتحدد حجم الإنتاج بالبعد م ك كما يتحدد الثمن بالبعد م ث ، ويعبر المستطيل ث ن ل و عن حجم الأرباح الاحتكارية المحققة .

على أنه إذا فرضت ضريبة معينة على السلعة التي ينتجها هذا المحتكر وعلى فرض أنه يخضع في إنتاجه لقانون النفقة المتزايدة ، فإننا سنجد أن منحنى النفقة الحدية ومنحنى النفقة المتوسطة ينتقلان إلى أعلى حيث يصبحان م ن حَ ، م ن مَ ، ونكون أمام نقطة توازن جديدة على أثر فرض الضريبة .

ويتحدد مستوى الإنتاج عند هذه النقطة بالبعد م كَ ، كما يتحدد مستوى الثمن بالبعد م ثَ ، ويقابل ذلك ربح إحتكاري يعبر عنه بالمستطيل ثَ ع ي هـ .



شكل رقم (٩)

ويتضح من مقارنة المستطيلين ن ل و ث ، ثَ ع ي هـ أن الأخير أقل مساحة من الأول ، ويعني ذلك أن ربح المحتكر بعد فرض الضريبة أقل منه قبل فرضها ، ومن هنا فإن المحتكر لا يستطيع أن ينقل إلى المستهلك كل العبء الضريبي إذ الأمر يرتبط - كما رأينا - أساسًا بهيكل النفقة التي يتحملها هذا المحتكر ، ويتحدد على أساسها الربح الذي يحققه .

وفي حالة فرض ضريبة كنسبة من أرباح المحتكر ، فإن فرضها لا يغير من الكمية أو الثمن كما يتحدد عند وضع التوازن السابق ، ولذلك فإن المحتكر يتحمل الضريبة لأنه يكون قد حدد قبل فرض الضريبة حجم الإنتاج والثمن بما يضمن له أكبر قدر من الأرباح . وليس من صالحه مع ثبات النفقة الحدية والإيراد الحدي أن يغير من حجم إنتاجه ومن ثمن البيع ، ولهذا فهو يتحمل في هذه الحالة عبء الضريبة وينقص بالتالي دخله بسببها .

عبء الضريبة في سوق المنافسة الإحتكارية [١] :

Incidence in Markets of Monopolistic and Oliogpdolistic Competition

لا تجد سوق المنافسة الكاملة أو الإحتكارية الكامل شكلها التقليدي السالفة الإشارة إليه في الإقتصاديات الرأسمالية الحالية والتي يغلب على هيكلها الاقتصادي الطابع الصناعي . فمثلا إذا فقدت سوق المنافسة الكاملة شرط التجانس بين السلع التي تباع في هذه السوق - كشرط أساسي من شروط تكون سوق المنافسة الكاملة حيث يترتب على توافره أن تعتبر كل سلعة بديلا كاملا تقريبًا عن الأخرى - فإن السوق تتحول إلى سوق المنافسة الإحتكارية بين قلة من المنتجين .

ويمكن أن يتخلف شرط التجانس من خلال تحقق ميزة معينة في إنتاج سلعة ما في مكان معين عنه في مكان آخر ، والإختلاف في النوع ، والظروف الشخصية التي تربط المنتج بالمستهلك أو العكس سواء عن طريق تحديد ثمن السلعة فترة أطول في نطاق محدد أو تسليمها على وجه معين .. إلخ ، ولذلك ، فإن المنتج في ظل سوق المنافسة الإحتكارية يفترض أنه يستطيع أن يحتفظ بمجموعة معينة من المستهلكين حتى في ظل رفع ثمن السلعة إلى حد ما ، فضلا عن أنه يستطيع أن يزيد من عددهم إذا خفض ثمن السلعة ، ولذلك فهو يختار الثمن الذي يحقق له أقصى إيراد ممكن .

على أنه إذا لم ينجح المنتج في ظل سوق المنافسة الاحتكارية كلية في

---

(١) انظر :

- Rectenwald H.C. Tax Ideidence and Income Redistribution, op, cit, pp. (143 - 147) .

- دكتور عبد المنعم فوزي ، دكتور عبد الكريم صادق بركات ، دكتور يونس البطريق ، دكتور حامد دراز ، اقتصاديات المالية العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧٠ ، صفحة (٢٨١ - ٢٨٢) .

إلغاء أثر شرط التجانس بين وحدات السلعة كأحد شروط سوق المنافسة الكاملة ، فإن ذلك يعني أن لكل من هذه الوحدات بديلا ، ومن ثم تزداد مرونة الطلب على هذه السلعة التي ينتجها هذا المنتج ، الأمر الذي يكون معه الثمن في هذه الحالة قريبًا منه في ظل سوق الاحتكار أو سوق المنافسة الكاملة حسب درجة توافر البديل بين وحدات هذه السلعة .

فإذا فرضت ضريبة على سلعة معينة في سوق المنافسة الاحتكارية فإن الثمن يتجه عمومًا إلى الإرتفاع ، ولأن عدد المشروعات في هذه السوق محدود ، فإن الاختلاف في النفقات نتيجة لفرض الضريبة يؤدي إلى أن تصبح الأرباح عادية في الفترة الطويلة ، وتتوقف زيادة المبيعات على حجم نفقات الدعاية والإعلان مما تزداد معه النفقات المتوسطة من جديد فتخرج بعض المشروعات من ميدان الإنتاج وتبقى المشروعات الحدية .

وبسبب نقص عدد المشروعات يزداد الطلب على منتجاتها عن ذي قبل فتتولد الفرصة لنقل عبء الضريبة كلية إلى الأمام خاصة وأن رفع الثمن يتم بمعدل يزيد عن مقدار الضريبة .

ويمكن القول بصفة عامة أن قدرة المنتج على نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين في ظل سوق المنافسة الاحتكارية يتوقف إلى حد كبير - فضلا عن مدى مرونة طلب وعرض السلعة - على ما يتوقعه من مسلك المنتجين الآخرين إزاء فرض الضريبة عليهم .

ومع ذلك فإن مسلك المنتجين عمومًا يتصف بالتضامن والموافقة على رد فعل أي منهم نحو زيادة ثمن السلعة أو الخدمة على أثر فرض هذه الضريبة وذلك في حدود ظروف مرونة الطلب والعرض السالفة الإشارة إليها .

الجوانب السلبية لأسلوب التحليل الوحدي للعبء الضريبي :

تلك هي أهم العوامل التي تحدد عملية العبء الضريبي في ظل النظرية التقليدية وعلى أساس التحليل الوحدي ، وقد رأينا معها إبتداء تركيز هذا الأسلوب على نقل العبء الضريبي في الفترة الطويلة دون الفترة القصيرة .

وقد أغفلت هذه النظرية من ناحية أخرى تحليل نقل العبء الضريبي في مراحل الدورة الإقتصادية ، فمن المعروف أن الإقتصاد الرأسمالي يتطور تطوراً غير متوازن من الناحية الزمنية والمكانية ، ويمر - من الناحية الزمنية بمراحل أربعة للدورة الإقتصادية هي الأزمة ، والانكماش ، والانتعاش ، والتوسع ،ولم تعرض النظرية التقليدية في تحليل العبء الضريبي لدراسة نقل هذا العبء في فترة الأزمة مثلا إذ أنه يصعب نقل هذا العبء في هذه الفترة عنها في فترة أخرى مثل الانتعاش أو التوسع .

ونستطيع أن نضيف إلى ذلك أن تفسير استقرار العبء الضريبي على أساس أسلوب التحليل الجزئي يجرده من باقي العوامل الاقتصادية والإجتماعية والسياسية والنفسية ، وتأثيرها في تحديد إمكانية نقل العبء الضريبي . فمثلا لم تعرض هذه النظرية إلى صعوبة إمكانية نقل العبء الضريبي إلى الخلف في حالة وجود اتحادات عمال قوية بعكس ما إذا كان هؤلاء العمال غير منتظمين في إتحادات توحد كلمتهم . .وهكذا .

كذلك تغالي النظرية التقليدية في تفسير استقرار العبء الضريبي في حالة الأثمان التي اعتاد المستهلكون دفعها منذ زمن طويل حيث يؤثر المنتج تغيير الكمية أو النوع على رفع الثمن .

وأخيراً وليس آخراً فإن دراسة موضوع نقل العبء الضريبي هي دراسة سلوكية وتطبيقية ، وتجريدها من هذا الجانب يفقدها الكثير من الهدف منها .

ولعل هذه الانتقادات التي توجه إلى أسلوب التحليل الوحدي للعبء

الضريبي نابعة أصلا من قصور هذا الأسلوب في فهم الواقع الإقتصادي الرأسمالي ذاته سواء في شقه المتقدم أو المتخلف ، وكفاه أنه عجز عن تفسير ظاهرة التخلف وبالتالي توصيف السياسة الإقتصادية التي تخرج بالمجتمعات المتخلفة من حالة التخلف التي تعيشها .

أما على مستوى الاقتصاد الرأسمالي المتقدم فقد عجز هذا الأسلوب كذلك عن حل مشاكله مثل ظاهرة التضخم في ثنايا الركود التي يعاني منها الآن ، ولهذا نادى بعض الإقتصاديين الأمريكيين مثل ستيفان مارجلين بضرورة العودة إلى أسلوب التخطيط الشامل لإمكان السيطرة على القرارات الخاصة بالإستهلاك والإستثمار ، وإن كان يأخذ بهذا التخطيط في ظل الملكية الخاصة.

ونتابع بعد ذلك الاشارة إلى القروض العامة في الفصل الثالث .

الفصل الثالث

القروض العامة (١)

قد تحتاج الدولة إلى إنفاق مبالغ أكبر مما تسمح به إيرادتها العادية لكي تغطي نفقاتها العامة ، ولهذا تلجأ في ذلك إلى اقتراض المبالغ التي تستكمل بها إيرادتها العادية من ضرائب ورسوم وإيرادات الدومين لتتمكن من تغطية النفقات العامة المطلوبة وخاصة تمويل تكوين رأس المال أو لتغطية نفقات الدفاع والحرب .

وفي هذا الخصوص تطلب الدولة من الأفراد التنازل عن بعض المدخرات لمدة معينة في مقابل فائدة عن هذه المدخرات ، وذلك كوسيلة لتعزيز تمويل الإنفاق العام بإيرادات غير عادية إلى جوار الإيرادات العادية السالفة الإشارة

---

(١) انظر : دكتور أحمد جامع ، المرجع السابق صفحة ١٦٠ ـ ٢٧١ .

- دكتور : محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧٠ ـ ٣١٣ .
- دكتور عبد الجليل هويدي ، سياسة الاقتراض العام الداخلي في مصر ، المطبعة العالمية ١٩٢٨ .
- دكتور محمود رياض عطية ، المرجع السابق ، صفحة ٣١١ ـ ١٧٣ .
- دكتور رمزي زكي ، أزمة الديون الخارجية ، رؤية من العالم الثالث ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨ .

- Trotabas et Cotteret Finances Publiques op . cit pp (253 - 273) .

- Alain - Barrere , Instiiutions Financiéres , Tome 1 , Dalloz , Paris , 1972 , pp . (433 - 473) .

Hugh Dalton , principles of Public Finance , op . pp , (175 - 179).

- Antoine De Viti De Marco , op . Cit pp , (377 - 398) .

- R . Musgrave , The Theory of Public Financc , op cit , pp . (556 - 611) .

إليها .

ونستطيع أن نشير إلى أبعاد القروض العامة من خلال المباحث الآتية :

المبحث الأول : تعريف وتقسيمات القروض العامة .

المبحث الثاني : التنظيم الفني للقروض العلمة .

المبحث الثالث : الآثار الاقتصادية للقروض العامة .

المبحث الأول

تعريف وتقسيمات القروض

القرض العام Public Loan (or debt) , Emprunt (au dette) Publique هو مبلغ من النقود تحصل عل، الدولة من الأفراد في مقابل فائدة تدفعها إليهم حتى وقت رد هذا المبلغ حيث تتعهد برده في مدة معينة.

ومن هذا التعريف يتضح أن القرض العام يعتبر مورداً من موارد الدولة كالضريبة ، كما أن الأفراد يتحملون عبئه ، وإن كان الأمر يختلف بالنسبة للقرض إذ أن الدولة تتعهد بسداد قيمته بعد فترة ، ولهذا كان على الدولة أن تدبر موارد كافية لتغطية دفع قيمة القرض ، حيث يتم هذا التدبير عادة من خلال الضريبة ، ولذلك قيل بحق إن دافع الضريبة يتحمل في النهاية سداد قيمة القروض عند استحقاقها .

ويتشابه القرض مع الضريبة من ناحية أخرى وهي وجوب صدور كل منهما بقانون ، ومع ذلك فإن هناك أوجه اختلاف بين كل من القرض والضريبة نوضحها فيما يلي :

١ ـ لا تلتزم الدولة برد الضريبة كما رأينا ، كما لا تلتزم بدفع فوائد عنها ، في حين تلتزم برد قيمة القرض ودفع فوائد عنها حتى يتم ردها .

٢ ـ تعتبر الضريبة فريضة إجبارية ويتم دفعها من جانب الأفراد طبقًا لمقدرتهم التكليفية ، في حين أن الأصل أن يكون القرض اختيارياً .

ومع ذلك فقد تلجأ الدولة إلى إجبار الأفراد على إقراضها ، وفي هذه الحالة يبقى القرض أيضاً متميزاً عن الضريبة في أن الدولة تدفع فائدة مقابل الاستفادة بمبلغ القرض ، وإن كان المتصور أن يفرض القرض دون التزام من جانب الدولة بفائدة ، وفي أن الدولة تقوم بسداد أصل أو قيمة القرض بعد

فترة زمنية معينة .

تقسيمات القروض العامة :

يمكن تقسيم القروض العامة إلى : قروض داخلية وقروض خارجية ، وقروض إجبارية وقروض اختيارية ، وقروض قصيرة الأجل وقروض متوسطة الأجل وقروض طويلة الأجل . ونشير إلي كل منها بإيجاز فيما يلي [١] :

أولا ـ القروض الداخلية والقروض الخارجية :

يكون القرض داخليًا Internal Loan إذا تم الاكتتاب من جانب المواطنين والمقيمين على إقليم الدولة ، ويكون خارجيًا External Loan إذا تم الاكتتاب فيه بواسطة من لا يقيمون على أرض الدولة سواء كانوا أفرادًا أو هيئات خاصة أو حكومات أجنبية أو هيئات نقدية دولية .

ويختلف القرض الداخلي عن القرض الخارجي في عدة نقاط أهمها :

١ ـ لا يزيد القرض الداخلي من الثروة القومية ، ويؤدي فقط إلى إعادة لتوزيع جزء من هذه الثروة لصالح الدولة ، أما القرض الخارجي فيترتب عليه انتقال الثروة من مجتمع خارجي إلى مجتمع داخلي ، فهو يمثل زيادة صافية في الثروة القومية .

٢ ـ وعند الوفاء بقيمة القرض لا يترتب على القرض الداخلي أي نقصان للثروة القومية ، بعكس القرض الخارجي فإن سداد أقساطه وفوائده ينقص من هذه الثروة حيث ينتقل جزء منها إلى الدولة الأخرى .

٣ ـ ليس هناك من تأثير لإبرام عقد القرض أو سداد أقساطه وفوائده

---

(١) انظر : دكتور حلمي مراد ، مالية الدولة ، كطبعة نهضة مصر ١٩٥٩ ، صفحة ٣٧٥ ـ ٢٧٧ .

على سعر الصرف أو على ميزان المدفوعات بالنسبة للقرض الداخلي ، بعكس الحال في القرض الخارجي حيث يتحسن سعر الصرف وحالة ميزان المدفوعات عند إبرام القرض والعكس عند السداد .

٤ ـ يختلف كذلك القرض الداخلي عن القرض الخارجي في أن الأخير قد يؤدي إلى خطر تدخل الدولة الأجنبية المقرضة في الشئون الداخلية للدولة المقترضة ، ويشهد التاريخ المصري هذه الصورة في عهد إسماعيل بالنسبة للقروض الأجنبية التي عقدها في أواخر القرن قبل الماضي .

ثانيًا ـ القروض الإجبارية والقروض الاختيارية :

الأصل بأن العلاقة بين المقرض والدولة علاقة تعاقدية ، أي أن القروض العامة هي في الأصل اختيارية حيث لا تستخدم الدولة سلطتها في الجبر والإكراه في هذا الخصوص ، ومع ذلك قد تضطر الدولة إلى عقد قرض إجباري يجبر معه الأفراد على الاكتتاب فيه ابتداء أو بعد أن يبدأ القرض اختياريًا ثم ينقلب إجباريًا .

وبدهي أن القرض الإجباري لا يكون إلا قرضًا داخليًا ، إذ لا سلطان للدولة على دولة أخرى ، في حين أن القرض الاختياري قد يكون داخليًا وقد يكون خارجيًا .

وقد رأينا أوجه الشبه والاختلاف بين القرض الإجباري والضريبة ، ويهمنا في هذا النطاق أن نشير إلى أن أسباب اللجوء إلى القرض الإجباري قد ترجع إلى خشية الدولة من عدم إقدام الأفراد على الاكتتاب في القرض العام وبالمبالغ المطلوبة إذا كانوا أحرارًا في ذلك ، أو ظهور حالة تضخم تستدعي ضرورة امتصاص قدر من القوى الشرائية في يد الأفراد عن طريق القرض الإجباري إلى جوار الضريبة .

ثالثًا ـ القروض قصيرة الأجل ، والمتوسطة ، والطويلة الأجل :

يطلق لفظ القروض قصيرة الأجل Floating Debt على تلك القروض التي تدفع في نهاية فترة قصيرة الأجل لا تزيد عن السنة ، وهي قروض تصدرها الدولة : إما لسد عجز نقدي ينتج عن سبق الاتفاق على الإيراد زمنيًا حيث يتعين الاقتراض لحين تحصيل الإيراد ، وهنا تصدر الدولة ما يعرف بأذون الخزانة العامة Treasury Bills ، أو لسد عجز مالي وهو زيادة حقيقية في النفقات العامة عن الإيردات العامة ، وترى الدولة تغطيتها عن طريق إصدار قرض لفترة قصيرة لعدم مناسبة الظروف في سوق المال لإصدار قرض لفترة متوسطة أو طويلة ، وهنا تصدر الدولة ما يعرف بأذون الخزانة غير العادية Treasury Notes .

أما القروض متوسطة الأجل ، فهي قروض تسدد في نهاية فترة متوسطة من سنة إلى خمس سنوات ، في حين يعتبر القرض طويل الأجل إذا كانت مدته من خمس سنوات إلى أكثر [(١)] .

والواقع أنه يحدث أحيانًا عند حلول موعد استحقاق أذونات الخزانة كقرض قصير الأجل ألا يكون لدى الدولة الموارد الكافية لسدادها ، فتعمد الدولة إلى إصدار قرض متوسط أو طويل الأجل بقيمة هذه الأذونات ليتسنى لها تسديد الدين المباشر . ويكتتب في هذا القرض دائنون جدد ، أو حملة سندات الدين السائر بتقديم ما لديهم من أذونات ، ومن ثم يطلق على هذه العملية اسم تثبيت الدين السائر أو الدين المثبت Funded Debt .

ونشير إلى التنظيم الفني للقروض العامة في المبحث الثاني .

---

(١) يوجد أحيانًا قرض مؤبد أو مستديم ، ولا تحدد الدولة في هذا النوع من القروض مدة يتم سداده خلالها ، الأمر الذي تكون معه الدولة عرضة لتراكم الديون عليها مما يخشى معه التأثير على كيان الدولة المالي .

المبحث الثاني

التنظيم الفني للقروض العامة

يتطلب عقد القروض العامة منذ إصدارها وحتى الوفاء بها عدة إجراءات وتنظيمات فنية تتصل بعملية إصدار هذه القروض وشروطها وأساليبها ، وانقضائها .

فإذا نشأ القرض وهو ما يطلق عليه إصطلاحًا إصدار القرض العام في ظل ظروف معينة للائتمان داخل الدولة ، فإن هذه الظروف قد تتغير لغير صالح الدولة بحيث يصبح هذا القرض عبئًا عليها ، ولهذا تسعى الدولة إلى التخفيف من هذا العبء عن طريق ما يسمى بتبديل القرض العام .

وإذا ما حل موعد الوفاء بالقرض العام ، فإن الدولة تقوم بذلك سواء عن طريق تجزئة عملية السداد أو القيام بها دفعة واحدة بحيث يترتب عليها انقضاء الدين العام ، وهو ما يطلق عليه استهلاك القرض العام .

ويمكن أن نشير إلى كل من هذه العمليات الثلاث في مطلب مستقل كما يلي :

المطلب الأول : إصدار القرض العام .

المطلب الثاني : تبديل القرض العام .

المطلب الثالث : استهلاك القرض العام .

المطلب الأول

إصدار القرض العام

تعني عملية إصدار القرض العام Issue , Emission تلك العملية التي يتم بمقتضاها حصول الدولة على المبالغ المكتتب بها في القرض من قبل المكتتبين فيه نظير تعهد الدولة بردها ودفع فوائدها طبقًا لشروط عقد القرض .

والواقع أن إصدار القروض يتم عادة بقانون ، لأن خدمة هذه القروض أي دفع فوائدها ورد أصلها يتم من حصيلة الضرائب كما رأينا ، وما دامت الضريبة تفرض بقانون فإن القرض أيضًا يتعين أن يصدر بقانون [1] وفي صورة قانون شكلي كقانون ربط الميزانية ودون أن يأخذ شكل القواعد الآمرة للقائمين في الدولة ، وسنشير إلي ذلك تفضيلا في الميزانية العامة .

وعليه تحدد عملية الإصدار مقدار القرض وأنواع سنداته وسعر الفائدة ، ويسمى النظام الذي يتضمن الإشارة إلى هذه المسائل بنظام الإصدار .

كما تثير عملية إصدار القرض مسألة اختيار طريقة الاكتتاب التي يجري اتباعها ، ونستطيع أن نشير إلى كل من هاتين المسألتين كما يلي :

أولا ـ نظام الإصدار

فاتخاذ قرار بشأن إصدار القرض يعني تحديد المسائل الآتية :

١ ـ مبلغ القرض : رأينا أن القرض يصدر بقانون ، ويحدد القانون عادة مبلغ القرض ، ويتوقف الاكتتاب عند بلوغ هذا المبلغ ، ولكن قد تلجأ

---

(١) ولهذا نصت المادة ١٢١ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ على أنه «لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب » .

الدولة إلى دعوة الأفراد للاكتتاب في مبلغ قرض غير محدد المقدار وذلك خشية عدم تغطية القرض ، وهنا تحدد الدولة تاريخًا ينتهي الاكتتاب بنهايته ، ولذلك يتحدد مقدار القرض عند حلول هذا التاريخ ، وعادة تلجأ الدول ذات المركز المالي الضعيف إلى طريقة عدم التحديد المسبق لمبلغ القرض [١] .

٢ ـ أنواع سندات القرض : فقد تأخذ القروض العامة شكل سلفيات أو تسهيلات مالية تقدمها البنوك الوطنية أو الأجنبية أو الهيئات الدولية ، كما قد تأخذ شكل إصدار سندات حكومية تطرحها الدولة للاكتتاب .

وقد تكون هذه السندات اسمية أو لحاملها أو مختلطة ، فالسندات الإسمية يبين فيها اسم صاحبها حيث يقيد اسمه في سجل خاص للدين العام، ومن ثم لا تنتقل ملكيتها إلا بتعديل البيانات المثبتة في هذا السجل ، ولا تدفع فوائدها إلا للاسم المثبتة به .

أما السندات لحاملها فلا يدون اسم صاحبها ، والحيازة لها تعتبر سندًا لملكيتها ، وبالنسبة للسندات المختلطة لا تنتقل ملكيتها إلا بإجراءات مماثلة للسندات الاسمية ، أما دفع فوائدها فيتم لحاملها بعد تقديم الكوبونات كما يحدث بالنسبة للسندات لحاملها .

٣ ـ سعر الفائدة : ولكي تشجع الدولة الأفراد على الاكتتاب في القرض العام ، فإنها تسدد سعرًا للفائدة كمكافأة على إقراض الدولة ، على أن تتناسب هذه المكافأة مع ظروف السوق المالية وحالة ائتمان الدولة وضخامة القرض ومدته واحتمال تغير سعر الفائدة ، والمزايا التي تمنحها

---

(١) ومع ذلك فقد يتم تحديد مبلغ القرض سلفًا من جانب الدولة ، ولا يمنع ذلك من أن يتخطى الاكتتاب هذا المبلغ لأكثر من مرة مثلا ، وفي هذه الحالة يقال إن القرض قد غطى مرتين أو أكثر حسب الأحوال ، وهنا يتم إنقاص نصيب كل مكتتب بنسب مساوية لعدد مرات تغطية القرض .

للمقرضين .

هذا وتتم الفرقة عادة بين سعر الفائدة الاسمي ، وسعر الفائدة الحقيقي، ويكون سعر الفائدة اسميًا إذا أشير للفائدة الموضح سعرها في سندات القرض، وهي تنسب إلى مبلغ القرض المعترف به من الدولة أي الذي تتعهد برده ، ومن ثم فسعر الفائدة الاسمي يمثل المبلغ الذي يدفع سنويًا (أو نصف سنوي على حسب الأحوال) عن كل جزء من القرض مساويًا لمائة جنيه .

أما سعر الفائدة الحقيقي فيختلف بحسب ما إذا كان إصدار القرض قد تم بسعر التكافؤ ، أو بسعر أقل من سعر التكافؤ أو بجائزة سداد .

فإذا كانت قيمة السند الإسمية مثلا ١٠٠ جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة وبمبلغ ٨٠ جنيهًا مثلا قيل إن القرض قد أصدر بأقل من سعر التكافؤ بمعنى أن المكتتب يدفع ٨٠ جنيهًا عند الاكتتاب ، لكنه عند التسديد يتسلم مبلغ ١٠٠ جنيه ، ويطلق على الفرق وقدره ٢٠ جنيهًا مكافأة تسديد أو جائزة سداد ، والغرض من هذه الجائزة إذا هو إغراء الجمهور على الاكتتاب في القرض .

على أنه في حالة القرض بأقل من سعر التكافؤ يكون سعر الفائدة عادة أقل من السعر الجاري في السوق .

ويقترب نظام الإصدار بجائزة سداد من نظام الإصدار بجائزة اليانصيب حيث يجري إصدار القرض طبقًا للنظام الأخير على أساس أن تتم قرعة عند السداد يختار بمقتضاها من يفوز بجائزة ذات قيمة معينة ، وطبقًا لهذا النظام تكون قيمة ما يسترده الفائز بالقرعة من الدولة أكبر من القيمة التي دفعها عن الاكتتاب في سندات القرض .

وبديهي أن نظام الإصدار بسعر أقل من سعر التكافؤ أو بجائزة يانصيب

يعكس المركز المالي للدولة ، وعدم تمتعها بثقة الأفراد ، فضلا عن زيادة كل هذه الأنواع من العبء المالي للدولة .

فإذا أضيف إلى ذلك أن الدولة قد تعمل على منح بعض الامتيازات الضريبية كإعفاء سندات القروض العامة من كل الضرائب ، كما قد تقرر عدم قابلية السندات للحجز عليها أو تؤمن رأس المال المقرض ضد خطر تدهور العملة ، فإن ذلك كله يزيد في النهاية من الأعباء المالية للدولة ، ويتوقف الأمر بعد ذلك على كيفية استخدام هذا القرض لمقابلة هذه الأعباء وتحقيق الهدف من إصدار القرض أخيراً .

ثانيًا : اختيار طريقة الاكتتاب :

رأينا أنه إذا كان القرض محدد القيمة فإنه لا يعلن عن انتهاء مدة الاكتتاب إلا إذا غطى القرض أو رئى عدم جدوى الانتظار على أمل تغطيته .

أما إذا كان القرض غير محدد القيمة ، فإن مدة الاكتتاب تكون محددة مقدمًا وإن كان من الممكن مدها أوتقصيرها حسب الأحوال .

وإذا كان الأصل أن يتم الاكتتاب عن طريق دفع قيمة القرض نقداً ، فإنه قد يتم عن طريق أذونات الخزانة أو بسندات قرض قديم إلى غير ذلك من وسائل الدفع المتعددة .

لكن كيف يتم الاكتتاب ؟ أو ما هي طرق الإصدار ؟

يمكن التمييز بين طرق أربعة هي : الاكتتاب العام ، والاكتتاب المصرفي، الاكتتاب العام بالمزاد ، والإصدار في البورصة .

١ ـ الاكتتاب العام : وفي هذه الطريقة تفرض الدولة القرض مباشرة على الجمهور بواسطة الخزانة العامة أو البنوك أو المصالح ، وتحدد الدولة مدة يتم الاكتتاب فيها، وفي هذه الطريقة تقل النفقات ، وتضمن الدولة عدم

وجود وسطاء بينها وبين الجمهور ومن ثم تنتفي المضاربات .

ولكن يعيب هذه الطريقة أن القرض قد لا يغطي كله فيتأثر بذلك ائتمان الدولة ، ولذلك لا تلجأ إليها الدولة إلا إذا وثقت من تغطية القرض ، أو طرحت القرض العام للاكتتاب العام على دفعات متعددة .

٢ ـ الاكتتاب المصرفي : إذا استشعرت الدولة أن القرض لن يغطي بأكمله ألقت هذا العبء على البنوك لتتولى هي عملية إصدار القرض العام ودفع قيمته للدولة نظير مبلغ معين كعمولة تختلف باختلاف حجم المخاطرة التي تواجه هذه البنوك مع هذه العملية .

فمن حيث تضمن الدولة تغطية القرض من خلال مساندة البنوك للدولة في ذلك بما يزيد من الثقة في الائتمان ، فإن الدولة تتحمل في مقابل ذلك أن تبيع لهذه البنوك قيمة القرض بأقل من سعر التكافؤ ، كما تعطي لهم الحق في أن تبيع السندات بثمن أعلى كنوع من المضاربة متخذة في ذلك أسلوب التحكم في عرض السندات كما تريد .

٣ ـ الاكتتاب العام بالمزاد ، وفي هذا الطريق تحدد الدولة سعر فائدة القرض ، ولكنها تعتزم بيع السندات بأقل من سعر التكافؤ بثمن يمثل الحد الأدنى الذي تقبله . ومع ذلك فهي لا تبيع إلا لمن يتقدم للشراء بالقدر الذي يرغب في شرائه ، وبالسعر الذي يريد الشراء به على ألا يقل عن الحد الأدني الذي حددته الدولة ، فإذا غطى القرض أكثر من مرة ، بدأت الدولة بتخفيض السندات لمن أعطى أعلى سعر لمن يليه وهكذا حتى تتم تغطية القرض .

ومثال ذلك أن تحدد الدولة حداً أدنى لسعر السند بمقدار ٩٥ جنيه في حين أن قيمته الاسمية ١٠٠ جنيه ، وتطرح السندات بالحد الأدنى وهو ٩٥ جنيه ولكن تبيعها لمن يدفع أعلى ثمن يزيد عن ٩٥ جنيه ، بادئة بمن يقدم

الثمن الأعلى فالأقل وهكذا ...

٤ ـ الإصدار في البورصة : وفي هذه الطريقة تقوم الدولة ببيع سندات القرض في سوق الأوراق المالية ، وتبيعها على دفعات بالثمن الذي تحدده السوق ، وتختار الدولة بالقطع الوقت الملائم لذلك ، وتحرص الدولة في ذلك على ألا تزيد من عرض هذه السندات وإلا انخفض ثمنها ، وتحقق عدم تغطية القرض أو تغطيته بنفقات كبيرة ، ويفسر ذلك عدم التجاء الدولة إلى سوق الأوراق المالية في الإصدار .

ونشير إلى عملية تبديل القرض العام في المطلب الثاني .

المطلب الثاني

تبديل القرض العام

يقصد بتبديل أو تحويل القرض العام Conversion إحلال قرض عام جديد منخفض الفائدة محل القرض العام القديم المرتفع الفائدة . فمثلا تستبدل الدولة بدين سعر فائدته ٥٪ دينًا آخر سعر فائدته ٤٪ وهي عملية تنطوي على تجديد للدين ، كمحاولة للتخفيف من ثقل العبء المالي علي الخزانة العامة [(١)] .

فأمام تقلب سعر الفائدة إذا قامت الدولة بالاقتراض في وقت كان فيه هذا السعر مرتفعًا ، فإنها تقوم بدفع هذا السعر طوال مدة القرض في حين أن ارتفاع سعر الفائدة يعود في جزء منه إلى اقتراض الدولة بكميات كبيرة ، فضلا عن أنه أمام انخفاض سعر الفائدة والتزام الدولة بدفع السعر الأعلى يعني أن المقترضين يستفيدون بميزة لا ترد إلا إلى الصعوبات التي كان يعيشها الائتمان وقت إصدار القرض ، ولهذا كان من الممكن أن تقترح الدولة على المكتتبين في القرض دفع سعر الفائدة السائد في السوق ، وهو أقل من السعر المرتفع الذي أصدرت به القرض .

ولهذا يعني تبديل الديون من الناحية القانونية أن الدولة تقدم عرضًا بأن تقوم بسداد رأس المال من جانبها إلى المكتتبين من خلال إيجاد نظام تعاقدي جديد أي تجديد للدين بالمعنى السالفة الإشارة إليه ، ويمتاز تبديل الدين أي

---

(١) ومع أن الدول تسلك طريق استهلاك القرض العام كطريق آخر لتخفيف هذا العبء وعلى ما سنرى في المطلب الثالث ، إلا أنها قد تنكر القرض العام أيضًا ، بمعنى أنها تمتنع عن سداد أصل الدين وفوائده ، ومهما قيل في الدوافع المختلفة لهذا السلوك ، فإنه ينافي العدالة ، ويهز الثقة المالية في الدولة ويعرضها للتدخل الخارجي إذا كان القرض بين الدولة ودولة أخرى تحركها دوافع سياسية معينة .

تجديده على إصدار قرض جديد لسداد الدين القديم بأنه يوفر الوقت والجهد والمال ، طالما كان الهدف هو تمويل التخلي عن القرض القديم - أي سداده - من حصيلة الاكتتاب في القرض الجديد .

وإذا كان الأصل أن يكون التبديل اختياريًا ، إلا أنه ليس ما يمنع من أن يكون إجباريًا ، وهنا تعلن الدولة عن خفض سعر الفائدة على قرض من قروضها ودون أن تعطي أصحاب السندات الحرية في الاختيار بين قبول هذه الوضع أو استيفاء قيمة قروضهم . وهذا النوع من التبديل يأخذ صورة من صور إنكار الدين العام السالفة الإشارة إليها .

شروط التبديل :

يشترط لنجاح التبديل عدة شروط أهمها ما يلي :

١ - أن تتوافر ثقة المقرضين في الدولة لأنه إذا لم تتوافر هذه الثقة فإنهم سيختارون رد القرض دون عملية تجديد الدين .

٢ - أن تكون الفائدة المقترحة للقرض مساوية على الأقل للفائدة الجارية في السوق أو أعلى منها قليلاً ، وإلا فإن المقرضين سيفضلون إقراضها بسعر الفائدة الجاري في السوق لآخرين غير الدولة .

٣ - ألا تكون المدة المقترحة للقرض الجديد مدة طويلة . وعادة ما تلجأ الدولة ضمانًا لنجاح عملية التبديل إلى تقرير بعض المزايا ، ومنها إعفاء القرض الجديد من الضرائب ، أو منح مكافأة مالية لمن يقبل التخفيض ، أو تحديد مدة قصيرة لرد القرض إذا كان القرض الأصلي غير محدد المدة ، أو رفع سعر الفائدة عن السعر الجاري في السوق ولو قليلا .

أشكال التبديل :

يكون التبديل إجباريًا Conversion Obligatoire إذا قامت الدولة بتخفيض

سعر الفائدة دون موافقة الدائنين ، ويكون اختياريًا Conversion Facultative إذا تم هذا التخفيض بموافقة الدائنين ، حيث تخيرهم الدولة بين أمرين : إما تخفيض سعر الفائدة أو تسديد الدين بقيمته الاسمية ، ويتم التبديل إذا اختار الدائنون الاختيار الأول [١] .

وبدهي أنه لكي يتم التبديل بنجاح فلا بد أن تكون الأوضاع السياسية والاقتصادية مستقرة وإلا احتفظ أصحاب رؤوس الأموال بها سائلة أي فضلوا التسديد على التبديل ، كما يتعين أن تتخير الدولة لإجراء عملية التبديل وقتا يقل فيه سعر الفائدة ، وإلا تعرضت لخطر تزايد طلبات التسديد لتوظيف الأموال بأسعار الفائدة المرتفعة في السوق ، ويساعد على نجاح عملية التبديل كذلك قصر المدة التي تحدد لعملية التبديل ، وهي المدة التي يستطيع خلالها المقرضون طلب تسديد قيمة سنداتهم بحيث إذا انتهت هذه المدة اعتبر التبديل مقبولا .

وأخيرًا يتعين لنجاح عملية التبديل ألا ينخفض سعر القرض عن سعر التكافؤ وإلا فشلت عملية التبديل ، وهنا تقوم البنوك بدور هام لمنع انخفاض قيمة السندات المعروض تبديلها عن سعر التكافؤ أثناء مدة الاختيار بين التبديل والسداد ، ويقتضي ذلك أن يكون تحت يد هذه البنوك أموال سائلة كافية لمراجعة طلب السداد من جانب من يطلب من حاملي السندات حتى لا ينخفض سعرها عن سعر التكافؤ .

ومن ناحية أخرى يأخذ التبديل أشكالاً متعددة أهمها التبديل على

---

(١) وقد يكون التبديل مستترًا أو مقنعًا إذا ترتب عليه تخفيض الدولة لفائدة القرض بطريقة غير ظاهرة ، كمالو فرضت ضريبة خاصة على فوائد دين معين من ديونها ، وخفضت قيمة عملتها لأن ذلك ينطوي على تخفيض القيمة الحقيقية للدين ولفوائده ، وتخفيض قيمة الفوائد يعني اقتطاع جانب منها وهو جوهر عملية التبديل .

التكافؤ، والتبديل مع دفع فرق ، والتبديل دون التكافؤ [١] .

• التبديل على التكافؤ :

وفيه تخير الدولة حملة السندات بين تسديد قيمتها الإسمية أو تسلم سندات من الدين الجديد بنفس القيمة الإسمية ، وقد يتم تخفيض سعر الفائدة على دفعتين خاصة إذا كان مجموع السندات المراد تبديلها كبيراً .

التبديل مع دفع فرق : Conversion avec soulte

والهدف من هذا الشكل من أشكال التبديل هو الحصول على أموال إضافية وليس تخفيض أعباء الدين ، وصورته هو أن نفترض مثلا وجود قرضين للدولة وسعر كل منها في سوق الأوراق المالية دون التكافؤ ، الأول فائدته ٤,٥٪ مثلا وسعره في السوق ٩٥ جنيه ، والثاني فائدته ٣٪ وسعره في السوق ٧٥ جنيهًا ، وتعرض الدولة أن يستبدل بسندين من القرض الأول قيمتها ١٩٠ جنيهًا ثلاثة سندات من الثاني قيمتها ٢٢٥ جنيه مع دفع فرق قدره ٣٥ جنيهًا .

التبديل دون التكافؤ :

ويفترض التبديل دون التكافؤ وجود قرضين كذلك للدولة أحدهما (أ) ارتفعت قيمة سنداته فوق التكافؤ ، بينما بقيت قيمة سندات الآخر (ب) دونه ، فتلجأ الدولة لأن تستبدل بسندات القرض (أ) سندات من القرض (ب) حسب سعرها في السوق ، فإذا كانت فائدة القرض (أ) الذي ارتفعت قيمة سنداته عن سعر التكافؤ ٥ ٪ ، وفائدة القرض (ب) الذي بقيت قيمة سنداته تحت التكافؤ ولتكن ٧٥ جنيه هي ٣٪ ، فإن الدولة بدلا

---

(١) انظر في تفصيل ذلك على سبيل المثال :
دكتور محمود رياض عطية ، المرجع السابق ، صفحة (٣٥٢ ـ ٣٥٥) .

من أن تستبدل بالدين (أ) دينًا جديداً بسعر ٤٪ تستبدل به سندات من القرض (ب) (وفائدته الحقيقية ٤٪) حسب قيمتها في السوق ، أي أنها تستبدل بثلاثة سندات من القرض (أ) قيمتها الإسمية ٣٠٠ جنيه ، أربعة سندات من القرض (ب) قيمتها في السوق وقت التبديل ٣٠٠ جنيه .

ونشير بعد ذلك إلى استهلاك القرض العام وذلك في المطلب الثالث .

المطلب الثالث

استهلاك القرض العام [1]

يعني استهلاك القرض العام Amortissement رد قيمة سنداته إلى حامليها على دفعات متتالية ، وهو وإن كان يشترك مع التبديل في أن كلا منهما يؤدي إلى تخفيض مبالغ الفائدة المقررة ، إلا أن الاستهلاك يختلف عن التبديل في أن الأول يترتب عليه تخفيض المبالغ التي تلتزم الدولة بردها سداداً لقيمة القرض.

ويعتبر استهلاك القرض العام بهذا المعنى أكثر الطرق الفنية لانقضاء القروض متوسطة وطويلة الأجل شيوعًا حيث تبدأ الدولة بسداد قيمة سندات الدين في المواعيد وطبقًا للشروط المقررة في عقد القرض إذا كان القرض مؤقتًا ، أما إذا كان هذا القرض مؤبداً فإن للدولة أن تبدأ في استهلاكه في أي وقت تريد .

أساليب الاستهلاك :

تستطيع الدولة أن تقوم باستهلاك القرض العام بالمعنى السالفة الإشارة إليه من خلال طرق معينة أهمها : الاستهلاك على أقساط سنوية ، والاستهلاك بطريق القرعة ،والاستهلاك عن طريق شراء السندات في سوق الأوراق المالية .

أولا : الاستهلاك على أقساط سنوية :

Amortissement par Annuité Terminable

ويعتبر هذا الأسلوب من أكثر الأساليب الفنية استخدامًا في استهلاك

---

(١) انظر في تفصيل ذلك أيضًا :

Alain Barreté., Institutions Financiére , op . cit ., Tome (1) , pp . (347 - 356) .

القرض العام حيث ترد الدولة لكل دائن مبلغًا سنويًا يتضمن جزءًا من رأسماله إلى جانب الفائدة المقررة حتى يتم استهلاك الدين بالكامل بعد فترة معينة .

ويجزئ هذا الأسلوب إذا عملية دفع قيمة السندات ، فإذا كانت قيمة الأقساط المحدودة ، فإنها لن تحقق إذا ميزة جوهرية للدائنين أو أصحاب رؤوس الأموال الذي يفضلون إما بقاءهم دائنين بمبلغ كبير يستحقون عنه فوائد سنوية ، أو استرداد ديونهم كاملة ليتمكنوا من الاستفادة الكاملة بها دفعة واحدة ، ولهذا السبب لا تلجأ الدولة عادة إلى استهلاك القرض من خلال هذا الأسلوب إلا إذا كان بمناسبة الاقتراض من المؤسسات المالية أو شركات التأمين التي لا يضرها استرداد قيمة القرض على أقساط سنوية في مدة معينة .

ثانيًا : الاستهلاك عن طريق القرعة : Amortissemebt par tirage au sort

وبسبب عيب طريقة الاستهلاك على أقساط سنوية السالفة الإشارة إليها ، فإن الدولة تأخذ في الغالب بطريقة الاستهلاك عن طريق القرعة حيث تختار الدولة كل سنة عددًا من السندات بطريقة القرعة ، وترد لأصحابها كل قيمتها الإسمية ، وتكرر هذه العملية التي يتم اختيارها في كل قرعة ما قد يكون مقررًا لها من جوائز اليانصيب أو مكافآت السداد .

وتختلف طريقة الاستهلاك بالقرعة عن طريقة الاستهلاك على أقساط سنوية في أن الأخيرة تقوم على رد نسبة معينة من قيمة جميع السندات موضوع الاستهلاك سنويًا بينما يتم الاستهلاك بالقرعة على أساس سداد القيمة الكاملة لعدد معين من تلك السندات في كل سنة .

ويؤخذ كذلك على طريق الاستهلاك عن طريق القرعة أنها تفاجئ الدائنين الذين تكون سنداتهم ضمن مجموعات القرعة حيث يستردون قيمتها

فجأة ، وقد يفضل بعضهم إبقاء الأمور على ما هي عليه توطئة للبحث عن فرصة مناسبة لاستثمار قيمة الدين ، ويضاف إلى ذلك أن حملة السندات المستهلكة يلحقهم الضرر دون شك إذا كان سعرها في البورصة قد ارتفع فوق سعر التكافؤ حيث لا ترد إليهم إلا قيمتها الإسمية ، كما قد يلحق الضرر الدولة على عكس ذلك إذا كان سعر هذه السندات قد انخفض إلى ما دون التكافؤ حيث يتم إستهلاك هذه السندات بقيمتها الإسمية في حين كان يمكن للدولة أن تشتري من السوق بأقل من هذه القيمة .

ثالثًا : الاستهلاك عن طريق الشراء من سوق الأوراق المالية :

Amortissement par achat en Bourse

يمكن للدولة أخيراً أن تستهلك سنداتها عن طريق شرائها من البورصة وتتخلص بذلك من دينها بقدر ما تشتريه منها ، وهذه الطريقة تفيد الدولة إذا كان سعر السندات في البورصة أقل من قيمتها الأسمية، فهنا تحصل الدولة على الفرق وإن كان ذلك يعرض الدائنين للضرر لأنهم سيحصلون على قيمة أقل من قيمة دينهم الأصلي .

والواقع أن الدولة لا تستطيع اللجوء إلى هذه الطريقة لتستهلك عدداً كبيراً من السندات وإلا أدى ذلك إلى ارتفاع أثمانها ، ولذلك فإن الدولة تحجم عن استخدام هذه الطريقة لتستهلك بعض ديونها إذا كانت أسعار السندات في البورصة تزيد أصلا عن قيمتها الأسمية ، وإلا تعرضت لدفع قيمة أكبر من أصل الدين وهو ما لا تخاطر به .

تمويل استهلاك القرض العام : Le Financement de L'amortissement

وتبقى بعد ذلك مشكلة استهلاك القرض العام ، ويتعين ابتداء أن تستبعد طريقة التخلص من دين قائم من خلال إصدار قرض جديد حيث يتم تمويل

استهلاك القرض الأول من الأموال التي تحصل عليها الدولة من القرض الثاني ، لأن هذه الطريقة تبقى الدين كما هو وإن كان يتم تجديده أو تبديله على نحو ما رأينا .

كذلك يتعين أن يتم استبعاد طريقة استهلاك القرض إذا ما تم تمويله من خلال إيرادات الضرائب حيث يولد عجزاً في الميزانية تحاول الدولة بعد ذلك تغطيته عن طريق إصدار قرض عام آخر ، إذا لا يخرج الأمر أيضًا عن تجديد أو تبديل الدين ليظل الدين ذاته قائمًا .

على أنه إذا أريد التخلص من عبء الدين العام أو التخفيف منه ، فإن أبرز الطرق في ذلك هي : الاقتطاع من إيردات الموازنة ، وإنشاء صندوق لاستهلاك الدين ، أو اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد .

فقد تكون القروض صغيرة القيمة ، ومن ثم يمكن سدادها من الإيردات العادية للموازنة ، أما إذا كان القرض كبيراً فإن الدولة لا تستطيع سداده مرة واحدة من تلك الإيردات .

على أنه يتم إنشاء بند في باب النفقات العامة بالموازنة تقيد به المبالغ اللازمة سنويًا لا ستهلاك الدين العام فضلا عما يمكن أن يضاف إليه من فائض الموازنة ، ويساعد ذلك على تقصير فترة الاستهلاك .

وقد سبق أن لجأت مصر عام ١٩٤٣ عندما أجرت عملية تبديل الدين العام حيث استخدمت في ذلك الاحتياطي الذي سبق أن حققته في السنتين الماليتين ٤١ ـ ١٩٤٢ ، ٤٢ ـ ١٩٤٣ وقدره مليون جنيه .

والواقع أن الاحتياطي أو الفائض يتحقق أساسًا من زيادة الحصيلة الضريبية ، ومن ثم يكون القرض بمثابة ضريبة مؤجلة . ونظراً لأن الدولة لا تهتم عادة باقتطاع مبالغ كافية لخدمة الدين العام ، كما لا تلجأ أساسًا لتخصيص فائض الميزانية لاستهلاك هذا الدين ، فإنها تلجأ في الغالب

لاستهلاك قرض معين إلى عقد قرض جديد تستخدم حصيلته في سداد القرض الأول ، وهو ما سبق أن استبعدناه منذ البداية ، الأمر الذي ظهرت معه أهمية إنشاء صندوق لاستهلاك الدين في كثير من الدول .

ويخصص لتمويل صندوق استهلاك الدين The Sinking Fund , Caisse d,amortissement عادة مبلغ سنوي قد تضاف إليه حصيلة [illegible]ات العامة كضرائب معينة ، ويقوم الصندوق بشراء سندات الدين من البورصة عن طريق المبالغ التي تجمعت لديه ، وقد يحتفظ بها ويتسلم فوائدها ليزداد الاستهلاك وهكذا .

ومع ذلك فإن الاحتفاظ بالسندات في الصندوق قد يغري الحكومة وتحت الحاجة إلى الأموال أن تقوم بالتصرف فيها بالبيع لتعود إلى التداول من جديد، الأمر الذي تضيع معه جهود الصندوق في استهلاك الدين العام (١) .

وفضلا عن ذلك فإن الحكومة وهي بصدد استهلاك الدين قد تقوم إلى زيادة تيار الإصدار النقدي لسداد قيمة هذا الدين ، ومن ثم تعمد باستهلاك

---

(١) وجدير بالذكر أنه كثيراً ما يشار عند دراسة تمويل استهلاك القرض العام إلى طريقة برايس Le Procédé dn Docteur Price التي أشاعت في انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية في القرن الماضي ، والتي عرفت باسم مقترحها ريتشارد برايس ، وهو قسيس انجليزي وعالم رياضي ، وتستهدف هذه الطريقة استهلاك القرض العام باستعمال طريقة الفوائد المركبة ، فاستثمار مبلغ ما بفائدة مركبة يضاعفه مرات كثيرة ، ويمكن مع استمرار هذه العملية أن تتخلص الدولة من دينها بالتدرج عن طريق شراء سندات هذا الدين حيث تحتفظ بها وتقبض فوائدها التي تستخدم في شراء مزيد من هذه السندات .
ورغم سلامة فكرة برايس حسابيًا إلا أن الدين العام لا ينقضي إلا إذا أعدمت الدولة السندات التي تقوم بشرائها ، وإلا دفعت لنفسها عنها فوائد ، فضلا عن أن ارتفاع أسعار هذه السندات في السوق يقلل من قدرة الصندوق على الشراء ، كما أنه إذا لم يتم تخصيص مبلغ للصندوق إزاء عجز الميزانية مثلا فإن هذه الطريقة تصبح غير عملية لتمويل استهلاك القرض العام .

جزء من قيمته الحقيقية عن طريق تخفيض قيمة النقود ، حيث يترتب على زيادة الإصدار النقدي المتداول ارتفاع مستوى الأسعار وبالتالي خفض القيمة الحقيقة للنقود .

وليس من شك أن هذا الأسلوب يؤدي إلى حدوث تضخم تكون نتائجه ضارة بالمجتمع ككل وخاصة أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة ، وذلك على النحو الذي سنشير إليه في الفصل الرابع الخاص بالتضخم .

ونشير بعد ذلك إلى الآثار الاقتصادية للقروض العامة في المبحث الثالث.

المبحث الثالث

الآثار الاقتصادية للقروض العامة

رأينا أن تغير طبيعة دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ترتب عليه تغير النظرة إلى أدوات المالية العامة ومن [illegible] الإيرادات العامة التي ترتكز أساسًا على الضرائبة واستثناء على القروض العامة والإصدار النقدي .

فقد كانت النظرة إلى القروض العامة تقوم أساسًا على أساس أنها وسيلة غير عادية لتمويل الميزانية ولا يلجأ إليها هي والتمويل التضخمي إلا على سبيل الاستثناء لتغطية ما تواجهه الدولة من نفقات استثنائية تزيد عن موارد الدولة العادية .

غير أنه مع تغير دور الدولة أصبحت القروض أداة هامة تستعين بها الدولة لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية ، وإن كان يتعين اللجوء إليها في حدود ما يمكن أن تحدثه من آثار مواتية على الاقتصاد القومي .

ومع ذلك قد يثور سؤال مؤداه ما إذا كانت الضريبة تكفي لإحداث الآثار الاقتصادية التي تولدها القروض العامة ؟

الواقع أنه مع تغير دور الدولة أصبحت القروض أداة هامة تستعين بها الدولة لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية ، وجدير بالذكر أن نشير [illegible] إن القروض العامة تسهم في تخفيض الاستثمارات الخاصة سواء عن طريق إسهامها في تخفيض عرض النقود أو من خلال رفع سعر الفائدة ، وعليه فلتحقيق المفاضلة بين الاعتماد على الضرائب أو القروض العامة ، فإنه ينبغي إجراء موازنة بين آثار كل منهما على الاستهلاك الخاص والاستثمارات الخاصة، وعلى ضوء هذه الموازنة يتقرر مدى الاعتماد على كل من الدين العام أو الضرائب .

فإذا كانت الدولة ترغب مثلا في توسيع استثمارها على حساب الاستثمار الخاص ، فإن الاقتراض العام سوف يكون وسيلة أكثر فعالية من زيادة الضرائب ، أما إذا كانت الدولة ترغب في زيادة إنفاقها على حساب الاستهلاك فإن زيادة الضرائب تعتبر أداة أكثر فعالية في ذلك .

ومع هذا فإن الأمر لا يقتصر عند هذا الحد ، فإذا كانت الطاقة الإنتاجية غير مرنة بمعنى أنها لا تتحول مباشرة من إنتاج السلع الاستثمارية إلى إنتاج السلع الاستهلاكية ، أو العكس ، فإنه إذا رغبت الدولة في زيادة استثمارها في الأجل القصير ، فإن عليها أن تجدد الطاقة الإنتاجية في المجال الاستثماري ، ويمكن القيام بذلك عن طريق إجراءات تقيد الاستثمار الخاص، وتصبح القروض العامة وسيلة أكثر فعالية في ذلك ، كما يمكن أن تزيد الدولة من استثماراتها على حساب الاستهلاك الخاص وتكون الضرائب ذات أثر أكثر فعالية في هذا الخصوص .

ويدهي أن نقرر في هذا الشأن أن تداخل آثار الضرائب مع آثار القروض العامة يرجع إلى أن القروض العامة لا تعدو أن تكون ضرائب مؤجلة حيث تحجم الدولة عن فرض مزيد من الضرائب عندما لا تكون الظروف مناسبة لذلك ، ثم تفرض الضرائب وتعتمد أساسًا عليها في فترة لا حقة وعادة عند استهلاك القرض العام .

الآثار الاقتصادية للقروض الخارجية :

وتكتسب القروض العامة أهمية كبرى إذا ما نظر إليها من زاوية العلاقات الاقتصادية الدولية ، فالقروض العامة الخارجية التي تحصل عليها الدولة من الدول الأخرى أو المؤسسات والهيئات الخاصة تزيد من حجم الموارد الحقيقية المتاحة للبلد المقترض ولا سيما من النقد الأجنبي الذي يشكل عقبة رئيسية على طريق تنمية البلاد المتخلفة اقتصاديا .

وتتوقف الآثار الاقتصادية للقروض العامة الخارجية على طريقة استخدام هذه القروض والقدرة على استيعاب رؤوس الأموال Adsorbative Capacity .

فمن ناحية طريقة استخدام القروض الخارجية ، فإنها تكون ذات قيمة كبيرة في سداد فائض الاستيراد وبالتالي تخفيف العبء على الموارد المحلية لمواجهة الواردات ، وتبرز قيمة هذه القروض على وجه الخصوص إذا استخدمت في استيراد سلع رأسمالية لأغراض التنمية الاقتصادية في الدول المتخلفة وبما تؤدي إليه من تركيم لرأس المال وبالتالي تنمية الطاقة الإنتاجية في المجتمع ، وزيادة العمالة والإنتاج ورفع مستوى الدخل القومي ، وتمويل الصناعات التصديرية أو الصناعات البديلة لبعض الواردات التي يترتب عليها زيادة في حصيلة النقد الأجنبي وتيسير خدمة هذه القروض ورد قيمتها في مواعيدها .

ويقصد بالقدرة الاستيعابية في نطاق الاستعانة برأس المال الأجنبي ، قدرة الاقتصاد القومي على القيام بحجم معين من الاستثمارات و بحيث يؤدي تجاوز هذا الحجم إلى جعل الاستثمارات غير منتجة بسبب عدم التوازن الاقتصادي وعجز ميزان المدفوعات والتضخم [(١)] .

هذا وقد ظهرت أهمية هذه الفكرة على أثر تزايد القروض العامة الخارجية ، الأمر الذي درجت معه كتابات كثير من الكتاب على عرض هذا المفهوم في الدراسات الخاصة بالتنمية الاقتصادية للدلالة على ضعف هذه القدرة في البلاد المتخلفة عمومًا .

---

(١) ومع ذلك فقد يكون سبب عدم إنتاجية هذه الاستثمارات بعد فترة معينة راجعًا إلى التخلف الإداري أو التنفيذي أو إلى الشروط القاسية التي تكتنف عقد القرض سواء من حيث فوائد هذا القرض أو وسيلة استهلاكه ، كما قد يكون التضخم ذاته راجعًا إلى الدولة المصدرة لرأس المال ، ومن ثم تكون شريكة في تحمل هذه النتيجة .

وتخلص أبرز مظاهر ضعف القدرة على الاستيعاب في الدول النامية عند هؤلاء الكتاب في ظهور الضغوط التضخمية بمعدل مرتفع مما يؤدي إلى نتائج سيئة على إنتاجية الاستثمار وعلى مكونات الادخار القومي ، فضلا عن العجز المستمر والمتزايد في موازين مدفوعات هذه الدول حيث يرجع هذا العجز أساسًا إلى عدم النجاح في تغيير هيكل الصادرات في حين يتم تعديل هيكل الواردات لصالح السلع الرأسمالية والوسيطة ، أما المظهر الأخير لضعف القدرة الاستيعابية هذه فيرجع عند هؤلاء الكتاب إلى النمو غير المتوازن بين أقاليم الدول المختلفة وازدياد مساوئ توزيع الدخل القومي (١) .

الآثار الاقتصادية الداخلية :

على أنه إذا أردنا أن نشير بعد ذلك إلى الآثار الاقتصادية للقروض العامة الداخلية ، فإنه ينبغي أن نشير إلى الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض ، والآثار الاقتصادية لخدمة القرض العام ، وأخيراً الآثار الاقتصادية لاستهلاك القروض العامة . ونشير إلى كل منها في مطلب مستقل كما يلي .

---

(١) بالرغم من أن فكرة المقدرة على الاستيعاب استخدمت في الفكر الاقتصادي بمعرفة أنصار نظرية الركود للدلالة على نقص فرص الاستثمار ، وذلك حينما تكون الكفاءة الحدية لرأس المال أقل أو متساوية مع سعر الفائدة ، إلا أن بعض الكتاب من أنصار كينز فسروا ضعف هذه المقدرة ليس بسبب نقص الطلب الكلي الفعال ولكن بسبب عدم كفاية عوامل الإنتاج الأخرى التي تتضافر مع رأس المال مثل السكان ومستوى التقدم الفني .

انظر في تفصيل ذلك : دكتور السيد عبد المولى ، فائض الأموال العربية وإمكانية استثمارة في البلاد العربية ، المؤتمر الخامس لاتحاد الاقتصاديين العرب ، بغداد ١٢ ـ ١٥ نيسان ١٩٧٥ ، صفحة ١٨ وما بعدها .

انظر كذلك :

P. GUILAUMONT , La capacité d'apsorption du capital , These Paris , 1946 , P 81 et s :

المطلب الأول

الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض

رأينا أن عملية الإقتراض تعني اقتطاعًا من دخول الأفراد وسواء كانت هذه الدخول مخصصة للإنفاق على سلع وخدمات استهلاكية أو سلع وخدمات استثمارية ، ومن ثم يكون الأثر المباشر لعملية الاقتراض هو انكماش الدخل القومي خاصة إذا اشتركت في عملية الاقتراض كذلك وحدات الخدمات العامة في الدولة حيث ترتفع الفائدة للتنافس بين القطاع العام والخاص ، ومن ثم يزداد الأثر الانكماشي لعملية الاقتراض .

ومع ذلك فإن هناك بعض الآثار التي تخفف من حدة هذا الاتجاه الانكماشي منها : إمكانية تعبئة الثروات المكتنزة وإمكانية الإنفاق الرشيد لحصيلة القرض العام في تكوين رؤوس الأموال بقدر يزيد من معدل الإنتاج القومي ، وفضلا عن ذلك فإن شعور أصحاب سندات القرض بأنهم أصبحوا أكثر ثراء من ذي قبل قد يدفعهم إلى زيادة الاستهلاك وقد تدفع هذه الزيادة في الاستهلاك إلى زيادة الاستثمارات من خلال مبدأ المعجل السالفة الإشارة إليه كأثر غير مباشر للنفقات العامة .

ومع هذا فإنه إذا كان الجهاز الإنتاجي غير مرن ، فإن الزيادة في الطلب الاستهلاكي لن يقابلها زيادة في تيار السلع والخدمات الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع مستوى الأثمان وإلى التضخم بما له من آثار سيئة على الإنتاج والتوزيع .

والواقع أن الآثار الانكماشية لعملية الاقتراض سواء من جانب وحدات الدولة أو الأفراد تتوقف على حالة النشاط الاقتصادي وعلى هيكل هذا

النشاط [١] .

ففي حالة الكساد مثلا يكون إصدار القروض العامة مناسبًا حيث رؤوس الأموال متوافرة ، والنظرة التشاؤمية من جانب المنظمين والمنتجين قائمة ، فضلا عن أن إنفاق حصيلة القرض من جانب الدولة يؤدي إلى خلق الطلب الكلي الفعال بما يزيد من نشاط الحياة الاقتصادية ، وهذا بالطبع على عكس حالة التوسع الاقتصادي التي يكون إصدار القرض معها غير موات على الحياة الاقتصادية عمومًا .

وأما بالنسبة للهيكل الاقتصادي ، فإنه إذا كان معدل الادخار باقتصاد ما كبيراً نتيجة لزيادة الدخول ، فإن الاقتراض العام يصحبه عمومًا الآثار السلبية السالفة الإشارة إليها بعكس الحال إذا كان معدل الإدخار محدودًا وفي ظل توسع صناعي كبير وهو ما يتضح بالنسبة لكثير من الاقتصادات المتخلفة التي تسعى لتنمية نفسها .

على أنه إذا أنفقت حصيلة القرض العام لتمويل مشروعات استثمارية وبافتراض أن الاقتصاد لم يصل بعد إلى مرحلة التشغيل الشامل ، وبحيث يؤدي ذلك إلى تكوين معدلات أعلى لتكوين رؤوس الأموال مما لو ترك القرض في يد الأفراد أو الوحدات الأخرى ، فإن ذلك يؤدي دون شك إلى زيادة الإنتاج والدخل وبالتالي ارتفاع معدل التنمية الاقتصادية .

ولكن الأمر ليس بهذه البساطة إذ أن الاستثمار الخاص يتأثر عادة بالإنفاق العام على الاستثمار ، فيمكن أن تكون نتيجة الإنفاق العام على الاستثمار ممثلة في نقص الاستثمار الخاص كأثر لتنافس الاستثمار العام مع الاستثمار الخاص على رؤوس الأموال الخاصة في نشاط اقتصادي معين يتم فيه الاستثمار العام ، ومثال ذلك إذا قامت الدولة بمشروع استثماري معين سبق

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٣٩٠ وما بعدها .

لمشروع خاص أن كان يقوم به ، لكن يترتب على الاستثمار العام أن يحد المشروع الخاص من توسعاته نظراً للظروف المواتية التي ينتج معها الاستثمار العام سواء من حيث نفقة الإنتاج أو حجم المنتج وهكذا .

كما يمكن أن تكون نتيجة الاستثمار العام مشجعه للاستثمار الخاص ، كما هو الحال في زيادة الطلب الكلي الفعال ليمر الاقتصاد من كساد يواجهه. فهنا يؤدي الإنفاق العام على الاستثمار في وقت الكساد إلى زيادة طلب المستفيدين من السلع الاستهلاكية مما يدفع المنتجين الأفراد إلى إنفاق مزيد من الاستثمارات لمقابلة هذا الطلب المتزايد إعمالا لمبدأ المعجل السابق ذكره .

ولكن القول الفصل في هذا وذاك يرجع في رأي البعض [(١)] بحق إلى الحقائق أو الوقائع والتاريخ دون إسراف في الحجج التي تؤيد هذا النظر أو ذاك ، ومن ثم يتعين دراسة أثر إنفاق حصيلة القرض في سبيل القيام باستثمار عام على الاستثمار الخاص في ضوء هذه الحقائق أو الوقائع أو السوابق التاريخية .

الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض الصوري :

قد تقترن القروض التي تقدمها البنوك للدولة بزيادة الكمية النقدية التي في التداول ،وهو ما يؤدي في الدول المتخلفة أو الدولة التي بها حالة تشغيل شامل إلى آثار تضخمية سيئة ، ذلك أن التجاء الدولة إلى إصدار قرض عام داخلي بهذا المعنى هو في جوهره التجاء صوري أو مقنع إلى زيادة تيار الإصدار النقدي استشعاراً بمركزها المالي الضعيف وخوفًا من المواجهة المباشرة للمواطنين من خلال الزيادة المباشرة لكمية النقود في التداول، حيث لا يمكن لهؤلاء المواطنين التفرقة بين القرض الحقيقي والقرض الصوري .

وأيا ما كان الأمر فإنه يمكن لدراسة الآثار الاقتصادية لزيادة تيار النقود في التداول أن نحيل إلى الفصل الرابع الخاص بالتضخم .

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٣٠٤ .

المطلب الثاني
الآثار الاقتصادية لخدمة الدين العام

يعني مفهوم خدمة الدين العام دفع فوائده ، ولكي تدفع الدولة هذه الفوائد فإنه يتعين أن تتوافر لديها مصادر الإيرادات المختلفة السالفة الإشارة إليها ، وإن كانت هذه الفوائد تدفع عادة من الضرائب .

ومع الزيادة المستمرة في حجم الإنفاق العام ، وعدم إمكانية الضرائب لتغطية هذه الزيادة باستمرار ، فإن ذلك يعني تأجيل التمويل بالضرائب إلى المستقبل ، ولهذا تبرز أهمية دراسة القروض العامة وآثارها الاقتصادية .

وتتوقف الآثار الاقتصادية لفوائد القروض العامة الداخلية على مصدر الأموال التي تدفع منها هذه الفوائد ، وعلى كيفية استخدام حملة سندات القرض لهذه الأموال ، وهو ما سنشير إليه كذلك عند دراسة الآثار الاقتصادية لاستهلاك القروض العامة . لكن ما يهمنا في هذا النطاق أن الدولة لكي تدفع فوائد القرض العام من حصيلة الضريبة ، فإن ذلك يعني أن الدخل ينتقل من الممول إلى المكتتب ، وإذا كان شخص الممول هو نفسه المكتتب، فإن هذا الانتقال تكون له آثاره التي تتوقف على سلوك هذا الشخص نحو الاستهلاك أو الاستثمار والظروف التي تتم معها عملية الاستهلاك والاستثمار .

ومع ذلك فإن هذا الفرض صعب التحقيق من الناحية العملية ، إذ أن وحدة الممول والمكتتب أمر غير واقعي عادة ، ذلك أنه بينما يقوم الأفراد الخاضعون للضريبة بدفعها ـ على فرض عدم التهرب منها ـ خاصة وأن الضرائب غير المباشرة تصيب ذوي الدخول المحدودة ، فإن الاكتتاب العام ينحصر في الطبقة الرأسمالية أساساً والطبقة المتوسطة استثناء ، ولهذا يختلف

الممول دافع الضريبة عن شخص المكتتب .

وعلى فرض أن سعر الضريبة قد ارتفع وأن الحصيلة الضريبية الزائدة قد خصصت لخدمة الدين العام ، وكان معظم حملة السندات من أصحاب الدخول المحدودة ، فإن ذلك يؤدي إلى تحسين توزيع الدخول ، ومع ذلك فإن الأصل أن المقرض شخص إما رأسمالي أو من الطبقة المتوسطة ، وإذا كانت فوائد الدين العام تدفع من حصيلة الضرائب التي يقع عبؤها على أصحاب الدخول المتوسطة والمحدودة ، وحيث تقع الضرائب غير المباشرة بصورة أشد على أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة ، ولأن معظم حاملي سندات القرض العام هم الطبقة الرأسمالية والطبقة المتوسطة ، فإن ذلك يؤدي دون شك إلى سوء توزيع الدخل القومي لمصلحة الطبقات المدخرة على حساب أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة .

والواقع أن سوء توزيع الدخل القومي وبما يؤدي إليه من زيادة الفوارق بين الطبقات يؤثر تأثيراً سيئًا على الحافز على الإنتاج وعلى المقدرة الإنتاجية ومن ثم على الإنتاج الكلي ، ويزداد هذا الأثر على وجه الخصوص في فترة الكساد التي يتعين معها تخفيض الضرائب لدفع عجلة الإنتاج ، ومع ذلك وبسبب احتياجات الدولة لدفع فوائد الدين العام ، فإنها لا تتمكن من ذلك، الأمر الذي يحد من الطلب الكلي الفعال في النهاية .

ونشير بعد ذلك إلى الآثار الاقتصادية لاستهلاك القروض العامة في المطلب الثالث .

المطلب الثالث

الآثار الاقتصادية لاستهلاك القروض العامة

يتم استهلاك القروض العامة عن طريق سدادها من جانب الدولة ، ويتم هذا السداد عادة من حصيلة الضرائب حيث يقتطع جزء من دخول الممولين ويتم تحويله إلى أموال مدخرة توزع على المكتتبين ، ولهذا يدفع استهلاك القروض العامة إلى تشجيع الادخار .

والواقع أن استهلاك القروض العامة يترتب عليه تحرير بعض النقود السائلة حيث يمكن أن تستخدم هذه النقود استخدامات مختلفة ، وإذا كان الغالب أن يتم ادخارها ، فإن ذلك لا يمنع من أن يتم اكتناز جزء منها ، أو استثمار جزء آخر في إقراض الدولة ثانية . فإذا كان المكتتب مؤسسة ائتمانية أو مالية حيث لا تقوم بالاستثمار في النشاطات الاقتصادية إلا في حدود ضيقة ، فإنها تقوم بالاكتتاب في قروض عامة جديدة ، ويترتب على ذلك أن يزداد الطلب على سندات القرض العام وترتفع أثمان الفائدة في السوق المالية ، وإن كان الأمر يتوقف كما رأينا من قبل على حالة الأئتمان في الدولة وضخامة القرض ومدته واحتمال تغير سعر الفائدة ... إلخ .

كما قد يقوم بعض أصحاب السندات التي تم استهلاكها باستثمار قيمتها التي يتم تحريرها في مجالات الاستثمار الخاص ، ويترتب على ذلك زيادة حجم المدخرات وانخفاض سعر الفائدة وتشجيع الإنتاج .

هذا ولا يمنع ذلك أن يقوم أصحاب السندات التي تم استهلاكها بإنفاق جزء منها على استهلاكهم الخاص ، أو إيداع جزء آخر في البنوك كودائع حيث يزيد ذلك من خلق نقود الودائع في السوق النقدية .

ويعني ذلك جميعه أن استهلاك القروض العامة يثير ظواهر مختلفة تقترب

إلى حد كبير مع ظاهرة خلق نقود جديدة ، سواء بالنسبة لتغيرات سعر الفائدة أو التوسع في الائتمان المصرفي ، أو زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية وغيرها .

ويمكن حينئذ أن تلعب عملية استهلاك القروض العامة دوراً مواتيًا أو غير موات وفقًا لحالة العمالة أو الإنتاج في الاقتصاد ، فإذا كان هذا الاقتصاد أقل من مستوى التشغيل الشامل للموارد الإنتاجية ، أدى استهلاك القروض العامة إلى التوسع في الإنتاج والعمالة ، أما إذا كان الاقتصاد عند مستوى التشغيل الشامل لهذه الموارد ، أو كان عند مستوى أقل من التشغيل الشامل لهذه الموارد ولكن صادفته اختناقات تحقق عدم مرونة للجهاز الإنتاجي ، فإن استهلاك القرض العام يولد ضغوطًا ترفع من أثمان السلع والخدمات .

ومن ناحية أخرى ، فإنه بالنسبة للاقتصاد القومي ، يحدث استهلاك القرض العام آثاراً انكماشية أو تضخمية وفقًا لمصدر الأموال التي تم استهلاك القرض عن طريقها ، فإذا استمدت هذه الأموال من ضرائب غير مباشرة يتحمل عبئها أساسًا أصحاب الدخول المحدودة ، فإن ذلك يترتب عليه تحويل لقوة شرائية من أيدي طبقة ميلها للاستهلاك كبير إلى طبقة قد تكتنز هذه الأموال ولا تنفقها .

كما يظهر الانكماش أيضًا في حالة ما إذا كانت البنوك هي المالكة للسندات التي تم استهلاكها مع تحويلها لقيمتها إلى احتياطات غير مستثمرة حيث تقلل في هذه الحالة من القوة الشرائية الموجودة في السوق النقدي .

وعلى العكس إذا قامت هذه البنوك نتيجة تراكم احتياطياتها بتوسع ائتماني ، فإن ذلك يؤدي إلى ضغوط تضخمية ما لم يقابل هذا التوسع في الائتمان زيادة في حجم الناتج من السلع والخدمات .

هذا ويمكن تلخيص أبرز الآثار الإقتصادية لخدمة واستهلاك القروض

العامة فيما يلي :

١ - إعادة توزيع الدخل القومي : ويتوقف ذلك على كيفية تمويل النفقات العامة التي تخصص لخدمة واستهلاك القروض العامة ، فإذا تم هذا التمويل من الضرائب ، فإنه غالبًا ما يحدث إعادة لتوزيع الدخل القومي لصالح الفئات ذات الدخول المرتفعة لأن هذه الفئات غالبًا هي التي تكتتب في سندات القروض العامة ، وتحصل بالتالي على فوائدها وعلى قيمتها عند استهلاكها ، ومن الطبيعي أن تتم خدمة واستهلاك هذه القروض العامة من حصيلة الضرائب التي تساهم فيها الطبقات محدودة الدخل بنسبة كبيرة ، خاصة بالنسبة للضرائب غير المباشرة التي يقع عبؤها جسيمًا على أصحاب الدخول المحدودة .

٢ - قد يترتب على خدمة واستهلاك القرض العام تشجيع المدخرات الخاصة ، وبالتالي الاستثمار الخاص وذلك إذا كان الميل للاستثمار مرتفعًا ، ويتحقق ذلك إذا كان تمويل خدمة الدين العام عن طريق الضرائب التي تحد من الاستهلاك ، كما أن المبالغ النقدية لخدمة واستهلاك القروض العامة تشجع الطبقات الغنية أصحاب سندات القرض العام على زيادة المدخرات.

٣ - في فترات الانكماش ينقص الطلب الكلي الفعال ، وتساعد خدمة واستهلاك القروض العامة على تنشيط هذا الطلب بشقية الاستهلاكي والاستثماري ومن ثم يتحقق من جديد التوازن الاقتصادي .

ونشير بعد ذلك إلى التضخم في الفصل الرابع من هذا الباب .

الفصل الرابع

التضخم [١]

مقدمة :

تتعرض الدول على اختلاف هياكلها الاقتصادية والاجتماعية لظاهرة التضخم لدرجة أصبح معها لصيقًا بالحياة الاقتصادية والاجتماعية .

فالاقتصاد الرأسمالي وهو يستهدف التشغيل الشامل للموارد الاقتصادية يتعرض للتضخم ، ومن ثم يحرص على الاستقرار الاقتصادي من خلال تحقيق مستوى عال من التشغيل فقط .ورغم أن الاقتصاد الاشتراكي كان يتخذ ميكانيزم الخطة خصيصة أساسية من خصائص أسلوب الإنتاج ، فإنه يعاني من فجوات تضخمية ، وإن كانت أقل حدة من الاقتصاد الرأسمالي بشقيه المتقدم والمتخلف . ولعل السبب في ذلك يكمن في توجيه الجزء الأكبر من الموارد إلى إنتاج السلع الإنتاجية ، وتناقص المعروض من السلع الاستهلاكية.

(١) انظر في تفصيل ذلك : ـ دكتور محمد لبيب شقير ، المرجع ما سبق ، صفحة (٦٣ ـ ٧٢) ـ دكتور رياض الشيخ ، المالية العامة في الرأسمالية والاشتراكية ، دار النهضة العربية ١٩٦٥ ، صفحة (٤٣٥ ـ ٤٤٠) . ـ دكتور نبيل شحاته الروبي ، التضخم في الاقتصاديات المتخلفة ودراسة تطبيقية للاقتصاد المصري ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية ١٩٧٣ . ـ دكتور رمزي زكي ، مشكلة التضخم في مصر أسبابها ونتائجها ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٠ .

- Hugh Dulton , Principles of Public Finance , op. cit., pp . (134 - 138) .

- A. W. Arthur Lewis , The Theory of Economic Growth London , 1955 , pp. 216 et s .

- J. M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, Macmillan and Co ..L.T.D., London 1960 .

-Sideny Weintraub, Capitalism's Inflation and Unmployment Crisis, Addlssion - Wesley Publishing Co . London 1978 .

أما بالنسبة للاقتصادات المتخلفة فإنها تتعرض للتضخم ليس فقط لعدم مرونة هيكلها الإنتاجي أو تنوعه ، بل كذلك لارتباطها عضويًا بالاقتصاد الرأسمالي المتقدم من خلال علاقة التبعية التي تكاد تكون كاملة مع هذا الاقتصاد . ومن ثم يكون من اليسير تصدير التضخم منه إلى تلك الاقتصادات المتخلفة .

ولهذا أو ذاك ، لا يكون من المستغرب أن يلازم التضخم اقتصادات الدول المتخلفة ويثور التساؤل وهل يتعين أن تتكيف معه تلك الدول أو أن تواجهه على الأقل لكبح جماحه ؟

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن التضخم قد صاحب عمليات التنمية سواء في الاقتصاد الغربي أو الاشتراكي أو المتخلف ، كما أن بعض الدول المتخلفة تعمد لعدم كفاية الموارد العادية إلى أن تلجأ إلى التضخم كمورد استثنائي يتمثل في تغطية جانب من النفقات العامة عن طريق طبع النقود ، خاصة وأن سلطة إصدار النقود الورقية من اختصاص البنوك المركزية وهي تابعة للحكومات .

مفهوم التضخم [١] :

قد يقصد بالتضخم كمصدر من مصادر إيرادات الدولة أن تصدر هذه الدولة كميات متزايدة من النقود الورقية التي تغطي بها جانبًا من نفقاتها العامة حيث لم تكف الموارد العادية لتغطيتها ، ويعني ذلك أن الميزانية العامة تحقق عجزًا بسبب عدم كفاية الموارد الاقتصادية لتغطية النفقات العامة وهذا المعنى ينشغل به علم المالية العامة .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور مصطفى رشدي ، الاقتصاد النقدي ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٩ ، صفحة ٢٥٦ وما بعدها .

وقد يقصد بالتضخم ارتفاع متواصل في الأثمان بسبب زيادة الطلب الكلي على السلع عن عرضها الكلي خاصة عند قرب وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الشامل للموارد الاقتصادية ويكون سبب التضخم أساسًا هو التوسع في إصدار النقود والائتمان وانسياب تيار النقد المصدر إلى الإنفاق النقدي وهذا المعنى ينشغل به علم الاقتصاد السياسي ، ولأن التوسع في إصدار النقود الورقية هو حجر الزاوية في المفهومين السابقين فإن ذلك يعني تكاملهما خاصة وأن المالية العامة جزء من كل هو الاقتصاد .

ومع ذلك فإن الجانب النقدي لا يكفي لتحديد مفهوم التضخم لأنه قد يحدث نتيجة لنقص السلع أو لعوامل نفسية أو اجتماعية ولهذا فإن الاستغراق في تحديد مفهوم للتضخم يثير جدلا كثيرًا ويصبح أمرًا (يعوزه المعنى والفائدة) على حد قول « بنت هانسن » في محاضرة له عام ١٩٦٠ بالبنك الأهلي المصري عن التضخم في الدول الصغيرة (١) .

وتركز الاتجاهات الحديثة على ارتفاع مستوى الأسعار بسرعة الأمر الذي تنخفض معه قيمة النقود ، بمعنى أن التضخم يمثل عملية ديناميكية صعودية للأثمان تتسم بالاستمرار الذاتي وينتج عن فائض الطلب الزائد عن قدرة العرض .

ومع هذا فإنه ليس من المحتم أن يتخذ التضخم مظهرًا صريحًا يتمثل في الارتفاع المتواصل في الأثمان فقد يتوافر التضخم ويتعرض الاقتصاد لبعض آثاره ولكن في صورة مكبوتة وهو ما يسمى « بالتضخم المكبوت » .

ولعل ذلك يؤدي بنا إلى الإشارة بإيجاز إلى أنواع التضخم .

---

(١) انظر :

Bent Hansen , Inflation Problems in small countries , National Bank of Egypt , Cairo , 1960, pp. (1- 2) .

أنواع التضخم :

قد ترتفع الأثمان بالمعنى السابقة الإشارة إليه فنكون إزاء تضخم ظاهر ، وقد توجد في اقتصاد دولة ما ضغوط تضخمية ومع ذلك لا ترتفع الأثمان بسبب إشراف الدولة على جهاز الأثمان وتدخلها في الحياة الاقتصادية فنكون إزاء تضخم مكبوت وهو ما يتحقق عند قيام الحكومة بتسعير السلع والخدمات وتطبيق نظام البطاقات .

وقد يكون تضخمًا سلعيًا سواء في إطار سلع الاستهلاك أو سلع الاستثمار مما يؤدي إلى شيوع الأرباح القدرية أو ما أطلق عليه « كينز » التضخم الربحي .

كما يشير « كينز » إلى التضخم الكلي والتضخم الجزئي ـ ويكون التضخم كليًا إذا وصلت عوامل الإنتاج إلى مرحلة التشغيل الشامل بحيث تبدو مرونة عرض عوامل الإنتاج هذه صفرًا فإذا زادت كمية النقود فإن الأسعار ترتفع بمعدل يتناسب مع زيادة كمية النقود هذه .

أما التضخم الجزئي فهو الذي ينشأ في الاقتصاد قبل وصوله إلى مرحلة التشغيل الشامل ويقع غالبًا في فترات الإنتعاش .

ومن ناحية أخرى قد يكون التضخم جامحًا ويتمثل في زيادة الأثمان زيادة كبيرة تستتبعها زيادة مماثلة في الأجور مما يؤدي إلى زيادة نفقات الإنتاج وخفض معدل الربح الأمر الذي يحتم زيادة الأثمان والأجور من جديد . . . الخ .

وينتهي الأمر بازدياد هذا التضخم لدرجة يصبح معها جامحًا ، ومما يساعد على ذلك ضعف الحكومات وعجزها عن الوقوف في مواجهته ، ولذلك تنعدم الثقة في النقود حيث يتخلص الأفراد منها لانخفاض قيمتها إلى درجة الصفر .

وغالبًا ما تنتهي حالة التضخم هذه بإصلاحات نقدية تتضمن إيقاف التعامل بالعملة القديمة وإحلال عملة جديدة محلها .

وأخيراً فإن التضخم يكون كما رأينا محليًا أو مستورداً وفي الحالة الأخيرة لا يكون للدول المتخلفة سلطان كبير عليه إلا بإعادة النظر في علاقة التبعية التي ترتبط بها مع الدول الرأسمالية المتقدمة .

مصادر التضخم :

يفرق الاقتصاديون بين ثلاثة مصادر للتضخم وإن اختلطت ببعضها وتفاعلت مع واقع الحياة .

وأول هذه المصادر هو التضخم الناتج عن جذب الطلب ويرجع هذا النوع إلى زيادة الطلب النقدي الكلي بنسبة أكبر من العرض الحقيقي للسلع والخدمات .

وقد ترجع هذه الزيادة في الطلب النقدي الكلي إلى ارتفاع مفاجئ في الميل للاستهلاك أو لزيادة الاستثمار عن الادخار أو لزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة .

ويفترض هذا النوع أن يكون الاقتصاد القومي قد أشرف على التشغيل الشامل للموارد الإنتاجية :

أما المصدر الثاني للتضخم فهو التضخم الناشيء عن دفع النفقات أو التضخم الذاتي ، ومعه ترتفع الأثمان نتيجة لزيادة النفقات الإنتاجية وخاصة زيادة الأجور .

فالتضخم هنا يكون نتيجة لزيادة أثمان عناصر الإنتاج وليس لأن الطلب المشتق على خدماتها قد ارتفع ، وقد يرجع هذا النوع من التضخم إلى :

١ ـ ارتفاع أسعار الواردات خاصة إذا عظم القدر الذي يعتمد فيه الإنتاج

المحلي على الواردات من المواد الأولية والسلع والوسيطة .

٢ ـ ارتفاع هامش الربح حيث تسود العناصر الاحتكارية السوق الأمر الذي يرتفع معه المستوى العام للأثمان .

٣ ـ زيادة الأجور بما لا يتناسب مع الإنتاجية سواء كان ذلك نتيجة ضغط النقابات العمالية أم تحقيقًا لأغراض سياسية .

٤ ـ قيام الاحتكارات برفع الأسعار وذلك في مواجهة احتكارات العمال، وهو ما يسمى بتضخم الأسعار المدارة .

ويطلق البعض على هذا النوع من التضخم اسم « التضخم الزاحف » على أساس أن الأسعار ترتفع معه بمعدل بسيط ولكن بشكل دائم وثابت خلال فترة طويلة نسبيًا ومع ذلك فهو يهدد الاستقرار الاقتصادي .

والواقع أن التضخم في الاقتصادات المتخلفة منظوراً إليه من ناحية مصدره ، تضخم ناتج عن جذب الطلب بعكس الحال في الدول الرأسمالية المتقدمة فإنه يكون في غالبيته تضخم نفقة ، وفضلا عن ذلك فإن التضخم في الدول المتخلفة يتميز بأنه تضخم هيكلي يتم معه الضغط على الأسعار بسبب الاختناقات المادية في الإنتاج وذلك بسبب عدم مرونة جهازها الإنتاجي.

تفسير التضخم :

يوضح الفكر الاقتصادي أن التضخم صاحب أمرين :

الأول : الحرب والتسليح وما يتخلف عنهما من آثار .

والثاني : محاولة بعض الدول تنفيذ المشروعات الإنمائية التي تتعدى إمكانياتها الاقتصادية ومن هنا يتحقق الاختلال بين التيار النقدي والتيار السلعي.

والجدير بالذكر أن التضخم لم يكن من المشاكل الأساسية في الفكر التقليدي ، إذ أن من الثابت أن الأثمان لم تكن تتزايد بشكل ملموس منذ أواخر القرن الثامن عشر إلى أوائل القرن العشرين ، وهي فترة انطلاق الاقتصاد الرأسمالي . على أنه في أعقاب الحرب العالمية الثانية فإن العالم قد شهد مشكلات معينة منها مشكلات التضخم حيث لم تعد نظرية كمية النقود صالحة لتفسير موجات التضخم والانكماش وحلت محلها نظرية الدخل القومي (أو التحليل الكينزي) في تفسير كيفية تحديد المستوى العام للأثمان قبل وبعد وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الشامل للموارد .

التضخم وتمويل التنمية :

والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا الخصوص هو : إلى أي حد ينجح التضخم في مساندة عملية التركيم الرأسمالي [١] أو تمويل التنمية ؟

يسود في ذلك اتجاهان نعرض لكل منهما فيما يلي :

أولا ـ الاتجاه المؤيد للتضخم :

١ ـ التضخم وسيلة مناسبة للتمويل في الدول المتخلفة وتكاليف التضخم اجتماعية واقتصادية تمثل ثمن هذا الأسلوب .

ويضيف هذا الرأي قوله إن الدول تعاني من وجود الكثير من الموارد الإنتاجية العاطلة ، ومن ثم فإن زيادة انسياب تيار الإنفاق النقدي سيؤدي إلى زيادة حجم الطلب على هذه الموارد ثم توظيفها دون أن تطرأ زيادة محسوسة على مستويات الأثمان ، ويدعم هذا الرأي التجربة التاريخية للدول المتقدمة

---

(١) من الأفضل استخدام لفظ التركيم الرأسمالي بدلا من التراكم الرأسمالي ، لأن الأول يعني التدخل لتحقيق هذه العملية وبوعي بها ، أما الثاني فيشير إلى التلقائية التي يمكن أن تحيط بهذه العملية .

في فترة الكساد حيث استخدم الائتمان الموسع لتمويل وتشغيل المشروعات الاستثمارية ومن ثم أمكن تشغيل الطاقات المعطلة .

وعلى ذلك فإن هذا الرأي يقوم على افتراض وجود طاقات معطلة تصلح للتشغيل ، وهو فرض لا يظهر واضحًا في الدول المتخلفة . صحيح أنها طاقات معطلة ولكنها ليست في حالة تسمح لها بالاستخدام المباشر والسريع في العملية الإنتاجية .

ومن ناحية أخرى فإن زيادة وسائل الدفع لا تسمح بزيادة الإنتاج دون الاستعانة بالمعدات والسلع الرأسمالية مهما ضم المجتمع من موارد عاطلة .

وكنتيجة لذلك ، فإن مشكلة الدول المتخلفة لا تتمثل في قصور ونقص الطلب الكلي الفعال كما كان الحال في الدول المتقدمة في فترة كساد اقتصادها وإنما في قصور الطاقة أو الهيكل الإنتاجي ، وعدم تأهيل الموارد بعد للانتظام في العملية الإنتاجية بكفاءة .

٢ ـ لما كان التضخم يعيد توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات التي تقوم بالادخار والاستثمار، فإن التضخم يزيد من معدل التكوين الرأسمالي، ومن ثم يعتبر وسيلة تمويلية هامة للإسراع بعملية التنمية الاقتصادية بالدول المتخلفة .

والواقع أن هذا الرأي يخالف الاعتبارات الاجتماعية خاصة وأنه لم يضع في الاعتبار التفاوت بين الأفراد والطبقات الاجتماعية المختلفة ، وقد أثبتت التجارب الاجتماعية أيضًا أنه قد أدى إلى زيادة أرباح المنتجين في الدول المتخلفة كما كان الحال في فترات الحروب ، ومع ذلك فإن تلك الأرباح لم تستثمر في مشروعات إنتاجية هامة ، وإنما اتجهت إلى الاستهلاك الترفي ، واستيراد كثير من السلع الكمالية .

٣ ـ يبرر الأخذ بالتضخم كوسيلة للتمويل على أساس أنه يقوم على

ظاهرة الوهم النقدي التي تشيع بين الطبقات العمالية حيث يتم الاهتمام بالأجر النقدي أكثر من الأجر الحقيقي .

وهنا يمكن للدولة أن تلجأ إلى زيادة أوراق البنكنوت وحجم الائتمان المصرفي وتطلقها في التداول ، وتستعين بها في شراء ودفع أثمان عناصر الإنتاج المختلفة التي تساهم في العمليات الانتاجية .

وبدهي أن النقود الجديدة ستزيد من الاتجاهات التضخمية مما يؤثر على أثمان السلع والخدمات ، وسيتوهم الكثيرون بأن مستوى المعيشة أخذ في الارتفاع نتيجة لزيادة الأجور والدخول الأخرى .

وقبل أن يدرك الجمهور أن الأثمان ترتفع بمعدل يفوق الدخول الحقيقية تكون الدولة قد تمكنت من بناء قدر كبير من رؤوس أموالها ومشروعات إنتاجها ، ولا تلبث أن تبدأ في الإنتاج فيزداد عرض السلع والخدمات ثم تتجه الأثمان إلى الانخفاض .

ويمكن أن نلاحظ على هذا الرأي ما يلي :

١ ـ أن زيادة كمية النقود لا تؤدي إلى توظيف الأيدي العاملة والموارد الأخرى توظيفًا سريعًا ، خاصة وأن هذه الموارد تحتاج إلى معدات وآلات وموارد أخرى تعضدها وتؤهلها للإنتاج . ولا يستطيع التضخم تدبير هذه المعدات .

٢ ـ هذه الميكانيكية لا وجود لها إذا استخدم التضخم لتمويل بعض المشروعات الخاصة برأس المال الاجتماعي مثل بناء المدارس والمستشفيات والطرق والكباري . وهي مشروعات تساعد على تحقيق الوفورات الخارجية للمشروعات ولكنها لا تنتج بذاتها .

٣ ـ هل سيبقى العمال خاضعين لحالة الوهم النقدي في ظل الارتفاع

المستمر للأثمان والانخفاض بالتالي في الأجور الحقيقية ؟ إنهم سيضغطون لرفع أجورهم ونكون أمام سباق وهيب بين ارتفاع الأجور من ناحية وارتفاع الأثمان من ناحية أخرى خاصة إذا استمرت المشروعات الإنتاجية فترة طويلة حتى يتحقق إنتاجها .

ثانياً ـ الاتجاه المعارض للتضخم :

ويرى هذا الاتجاه أن التضخم لا يعتبر أسلوبًا مؤكدًا لزيادة الإنتاج قد يتسبب في انهيار خطط وبرامج التنمية .

وفي هذا فإن للتضخم تأثيره السلبي من حيث :

١ ـ الادخار وحجم الحصيلة الضريبية ، حيث تنقص القوة الشرائية الحقيقية لهما . ومن ثم يكون أثرهما على الإنتاج محدودًا ولهذا إذا ترك التضخم دون علاج ، فإنه يصبح لصيقًا باقتصاد الدولة ويصعب التخلص منه، الأمر الذي قد يؤدي إلى اضطرابات ينهار معها الاقتصاد القومي ، حيث لا يقتصر الأمر على حجم الادخار والحصيلة الضريبية فقط .

٢ ـ حجم الصادرات حيث يتقلص حجمها بسبب التضخم ، ومن ثم لا تتم تغطية أثمان السلع الرأسمالية .

٣ ـ صعوبة حساب النفقات والأرباح في فترات التضخم مما يثبط همم الأفراد عن القيام بمشروعات إنتاجية .

٤ ـ وقد يتم تهريب رؤوس الأموال إلى الخارج للتخلص من الانخفاض المستمر في قيمة النقود نتيجة للتضخم ، ومن ثم يقل حجم رؤوس الأموال الداخلية التي تغطي عملية التنمية .

آثار التضخم :

أ ـ الآثار الاقتصادية للتضخم[1] :

تترتب على التضخم آثار اقتصادية منها ما يلي :

١ ـ عجز جهاز التخطيط للقيام بوظيفته في توجيه الإنتاج تبعًا للطلب الفعلي للمستهلكين وقد يتوقع الأفراد ارتفاع الأسعار فيزيدون طلبهم الحالي فترتفع الأسعار من جديد ، أو يتخلص الأفراد من النقود ويحلون محلها سلع استهلاك .

أما المنتجون فقد يزيدون من الإنتاج ويؤجلون البيع مما يساعد على ارتفاع الأسعار وينتهي الأمر بفقدان النقود لوظيفتها كأداة للمبادلة .

٢ ـ يؤدي التضخم إلى أن تفقد النقود وظيفتها كمخزن للقيم وأداة للادخار ، ونتيجة لذلك يزداد الميل للاستهلاك ، ولهذا يقال إن التضخم يشجع على الادخار العيني ، ومع انخفاض الادخار النقدي فإن الأمر قد يؤدي إلى الادخار السلبي أي الاستدانة من المدخرات السابق تكوينها في فترات ما قبل التضخم الحالي .

٣ ـ توجيه الاستثمارات إلى غير صالح الاقتصاد القومي ، ففي فترة الحروب مثلا تزداد الأرباح النقدية بسبب ارتفاع الأسعار وزيادة حجم الطلب المدني والحربي على الموارد المحدودة، وتضطر الحكومة إلى فرض ضريبة أرباح

---

(١) قد يقول قائل بأن نسبة التضخم قد تراجعت في سنوات الإصلاح الاقتصادي حيث بلغت طبقًا للبيانات الرسمية في السنوات ٩٧/ ١٩٩٨ ، ٩٨/ ١٩٩٩ ، ٩٩/ ٢٠٠٠ نسبة ٤,٣ ٪ ، ٣,٧ ٪ ، ٣,٢ ٪ على التوالي . والواقع أن هذه النسبة غير واقعية بسبب انكماش القطاع الإنتاجي على ضوء سياسة الإصلاح الاقتصادي فضلا عن تراجع معدل الاستهلاك النهائي وزيادة معدلات البطالة وسيادة حالة الركود التضخمي ، الأمر الذي يدعو إلى ضرورة إعادة حساب معدل التضخم على ضوء ذلك .

استثنائية ، وحصيلتها تعتبر أرباحًا نقدية لا حقيقة ، وأقساط الإهلاك المحتجزة لا تكفي لإحلال آلات جديدة ، ومن هنا فإن الأرباح المستقطعة بما فيها الضريبة لا تستطيع أن تحافظ على رؤوس الأموال ، وإنما هي بمثابة رد رأس المال ذاته إلى رجال الأعمال أنفسهم أو استخدامه لدفع الضريبة الإستثنائية .

ب ـ الآثار الاجتماعية للتضخم في الاقتصاد المصري [1] :

يعني هذا العنوان الآثار التي تترتب على التضخم في مجال إعادة توزيع الدخل القومي بمصر وهنا لا بد من الإشارة إلى :

١ ـ عدم وجود إحصائيات رسمية منشورة عن توزيع الدخل القومي ، وعن توزيع الثروة في مصر بين مختلف طبقات المجتمع وفئاته سواء تعلق الأمر بالثروة الزراعية أو العقارية أو الصناعية أو المالية .

٢ ـ لا يصيب التغير في الأسعار جميع السلع والخدمات بنفس النسبة وفي وقت واحد ، ومن ثم يحدث اختلاف فى مدى وسرعة وتوقيت تغير عوائد عوامل الإنتاج : فمثلا :

أ ـ هناك طائفة من الدخول تتسم بالتغير البطيء وأحيانًا بالجمود حينما يتجه مستوى الأسعار نحو الارتفاع . وهذه الدخول تضم على سبيل المثال.

ـ أرباب المعاشات والإعانات الاجتماعية .

ـ حملة السندات .

ـ أصحاب ودائع التوفير .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور رمزي زكي ، تأثير التضخم على العدالة الاجتماعية في مصر ، معهد التخطيط القومي ، مذكرة داخلية رقم ٧٥٨ مايو ١٩٨١ ، وقد اعتمدنا على هذه المذكرة إلى حد كبير ، وانظر كذلك لنفس الكاتب ، مشكلة التضخم في مصر ، المرجع السابق ، صفحة ٤٧٧ وما بعدها .

ـ كاسبي الأجور والمرتبات بالجهاز الحكومي والقطاع العام .

فهذه الدخول تتحدد بشكل مسبق وطبقًا للوائح ، ويصعب تغييرها بمرونة وبسرعة ، وحتى مع تغيرها ، فإنها تتغير بمستوى أقل بكثير من مستوى تغير المستوى العام للأسعار .

ولهذا فما أن تبدأ موجة التضخم حتى يفقد هؤلاء جزءًا محسوسًا من دخولهم الحقيقية لانخفاض قدرتها الشرائية وتكون خسارتهم مؤكدة ومن ثم يقل نصيبهم النسبي من الدخل القومي .

ب ـ وهناك طائفة أخرى من الدخول تتغير بسرعة بالزيادة مع تغير مستوى الأسعار إلى أعلى وهي دخول كاسبي الأرباح وأصحاب المشروعات التجارية والصناعية والخدمية وترتفع من ثم دخولهم الحقيقية وبالتالي يزداد نصيبهم النسبي من الدخل القومي .

ونتيجة لذلك فإن التضخم يعزز آثاره في مجال إعادة توزيع الدخل القومي من خلال ما يحدثه من تغير في الأسعار ، وذلك بطريقة عشوائية .

ويمكن الاستناد على توزيع الدخل القومي بين الأنصبة النسبية للأجور وعوائد حقوق التملك ، فالأنصبة النسبية للأجور وعوائد حقوق التملك من الناتج المحلي الإجمالي تعرضت لتغيرات جذرية خلال السبعينات من هذا القرن ، وكانت تلك التغييرات متناسبة مع حدة التضخم .

ففي الفترة من عام ١٩٧٠ إلى عام ١٩٧٣ ، حيث كان فيها معدل التضخم معتدلا ، تراوح النصيب النسبي للأجور من الناتج المحلي أو الإجمالي بين ٤٦٪ ـ ٥٠ ٪ على حين تراوح النصيب النسبي لعوائد حقوق لتملك (الأرباح والفوائد والريوع) في نفس الفترة بين ٥٠٪ ـ ٥٤٪ .

لكن هذه النسبة تعرضت بعد عام ١٩٧٣ لتغيرات عميقة وهي الفترة

التي شهدت جنوحًا في الأسعار ، فباستثناء عام ١٩٧٥ انخفض النصيب النسبي للأجور من ٥٠٪ في عام ١٩٧٣ إلى ٣٠٪ في عام ١٩٧٩ .

وفي المقابل ارتفع النصيب النسبي لعوائد حقوق التملك من ٥٠٪ عام ١٩٧٣ إلى ٧٠٪ عام ١٩٧٩ (١) .

وتتزايد تلك النتيجة في الاقتصاد المصري حيث تزداد الفوارق الاقتصادية والاجتماعية حدة مع زيادة التضخم .

لكن ما هي نتائج تدهور الأجور الحقيقية في مصر (٢) ؟

١ـ إن أول هذه النتائج هو التدهور الذي طرأ على مستوى معيشة كاسبي الأجور والمرتبات المحدودة والثابتة فمكونات السلع والخدمات الحقيقية التي يعتمدون عليها في استهلاكهم اليومي قد طرأ عليها نقص حقيقي، فخفضوا من كميات بعض السلع الهامة كاللحوم والألبان والفواكه وتحولوا إلى زيادة مشترياتهم من السلع الأرخص نسبيًا والأقل في قيمتها الغذائية وإن كان الحصول عليها يرتبط بإمكانية التعامل مع المجمعات الاستهلاكية والحكومية .

أضف إلى ذلك صعوبة مواجهة متطلبات إشباع الحاجات الأساسية الأخرى كالعلاج والملابس والنقل والمواصلات وخدمات التعليم الخاصة كالمدارس الخاصة والدروس الخصوصية ، فضلا عن مشاكل السكن الملائم في ظل ارتفاع الإيجارات .

٢ ـ تزايد أهمية الدعم السلعي الذي تخصصه الحكومة لتمويل الفروق السعرية للسلع التموينية الضرورية ، فقد بلغت نسبة الدعم المخصص للسلع

---

(١) انظر في ذلك : دكتور رمزي زكي ، تأثير التضخم على العدالة الاجتماعية في مصر ، المرجع السابق ، جدول رقم (١) ، (٢) .

(٢) انظر : المرجع السابق ، صفحة ١٢ ـ ١٤ .

التموينية إلى إجمالي الدعم في المتوسط وفي الفترة من ٧٣ ـ ١٩٧٩ حوالي ٧٧٪ من واقع بيانات وزارة التموين .

والدعم هو الوسيلة الوحيدة التي تحمي الطبقات والفئات الاجتماعية من التضخم لأهم وسيلة من وسائل المعيشة هي السلع الضرورية ، ولهذا رغم ما قيل حول الدعم وضرورة ترشيده ووصوله إلى مستحقيه رغم ذلك لم يتم فإنه لم يتم إلغاؤه بالنسبة لتلك السلع .

ومع ازدياد التضخم حدة ، وزيادة تعميق التفاوت بين الطبقات الاجتماعية المختلفة ، فإن الدعم السلعي رغم تزايده لن يجدي في محاولة إعادة التوازن الاجتماعي بين هذه الطبقات أو الفئات .

٣ ـ بسبب التضخم وتدهور أوضاع كاسبي الأجور والمرتبات هاجرت أعداد كبيرة للعمل بالبلاد العربية أو بالخارج ، وقد شجعت الحكومة ذلك أملا في زيادة التحويلات التي يجريها هؤلاء العاملون كمصدر هام للعملات الأجنبية رغم ما يكتنف ذلك من آثار سلبية يمكن إيجازها فيما يلي :

١ ـ أدى رحيل هؤلاء العاملين وخاصة العاملين في القطاعات الإنتاجية إلى خلق اختناقات واضحة في القوى العاملة ، وبالتالي فإن ثمة عجزاً في القوى العاملة واحتمالات تزايد هذا العجز مسألة تهدد مجهودات التنمية .

٢ ـ زيادة أجور العمالة زيادة كبيرة ، ومن ثم أصبحت هذه الزيادة من أحد عوامل التضخم الناشيء عن دفع النفقات : ومن ذلك ارتفاع أجور عمال البناء ، النجارين ، الخياطين ، عيال النقل والصيانة ، والطباعة ، أجور المدرسين ، والعمال الزراعيين .

٣ـ التحول إلى أساليب فنية تستخدم رأس المال استخداماً مكثفاً كما هو الحال بالنسبة لقطاع التشييد والبناء ، ونحن في بلد تعاني من زيادة السكان .

٤ ـ لعل هجرة العمال إلى الدول النفطية أدت إلى إهدار القيمة الاجتماعية للعمل المنتج ، فقد يقبل المهاجر إلى هناك عملا أقل إنتاجية ، ومع ذلك يحصل على أضعاف ما يحصل عليه في مصر ، ومن ثم أصبح

تحسين مستوى الدخل والمعيشة لا يرتبط بزيادة الجهد والإضافة في مصر ، إنما بالهجرة إلى الخارج .

٥ ـ إذا عاد العاملون بالخارج إلى مصر بعد انتهاء مدة عملهم لا يكون لديهم الرغبة للعمل بالأجر المنخفض ، ولهذا يعيشون حياة اغتراب في مجتمعهم ، ويفقدون أبرز قيمة تحدد منهج وأسلوب حياة الإنسان وهو العمل المنتج .

٦ ـ بسبب المستوى المرتفع لاستهلاك العائد من الخارج ، ينبهر الآخرون به ويحاولون تقليده بالسعي للعمل أو الهجرة للخارج ، ومن ثم فترسيخ الإحساس بأن تحسين مستوى المعيشة يتحقق في الخارج وليس داخل مصر يعمل على المزيد من الاغتراب واللامبالاة والسلبية والأنانية والفردية.

ولم يقتصر الأمر على الهجرة الخارجية ، بل هاجرت العمالة المصرية كذلك إلى مشروعات القطاع الأجنبي الخاضع لقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الخاص باستثمار رأس المال العربي والأجنبي والتعديلات التي طرأت عليه . وفي هذا لم تهاجر الكفاءات الإدارية فقط ، بل انسحب الأمر إلى أكفأ العناصر الفنية وشبة الفنية التي نشأت في أحضان القطاع العام .

وقد ترتب على ذلك أن أصبحت القطاعات الإنتاجية تعاني من نقص ملحوظ في حجم القوى العاملة الملائمة ، واضطرت مع ذلك إلى زيادة معدلات الأجور النقدية على العمالة الراهنة ، ولعل ما حدث في قطاع البنوك خير دليل على ذلك .

وبالإضافة إلى ذلك ، فإن ثمة نتيجتين هامتين تترتبان على موجة التضخم هما :

١ ـ تفشي ظاهرة الفساد الإداري ، وانتشار الرشوة في السوق السوداء في محاولة لتصحيح العلاقات غير الصحيحة التي تتم في إطار التوزيع غير العادل للدخل القومي .

٢ ـ تآكل ثروة الطبقة الوسطى التي تتجسد في شكل أصول مالية

كبوالص التأمين وشهادات الادخار والسندات المخصفة وودائع التوفير ، ذلك أن قيمتها تتآكل سنة بعد أخرى حيث لا يفلح سعر الفائدة في تعويض هذه الخسارة ، الأمر الذي تصاب معه هذه الطبقة بالإحباط وتظل مع القلق والخوف المستمرين إلى أن تقوم بتهريب أموالها هي الأخرى إلى الخارج ، ولعل الأمر أكثر قلقًا بالنسبة للطبقة الأقل دخلا من العمال والفقراء .

تلك بعض آثار التضخم اقتصاديًا واجتماعيًا ، ومنها لا يشك أحد في فشل اللجوء إليه كوسيلة للتركيم الرأسمالي أو تمويل التنمية في مثل ظروف الاقتصاد المصري .

السؤال الآن هو كيف يمكن مكافحة آثار التضخم ؟

مكافحة آثار التضخم :

يمكن مكافحة آثار التضخم من خلال الوسائل النقدية أو الوسائل المالية أو هما معًا ، ونشير إليهما باختصار يقتضيه مجال الدراسة فيما يلي :

أ ـ وسائل السياسة النقدية :

١ ـ أدوات رقابية كمية (سعر الخصم ـ عمليات السوق المفتوحة ، وتغيير نسب الاحتياطي القانوني (ويجمع الكتاب على فعالية الأسلوب الأخير فله طابع مباشر ولا يتسم بالمرونة النسبية) .

٢ ـ أدوات رقابية كيفية تتعلق بالرقابة على الائتمان ، فالبنك المركزي يسيطر على الائتمان ويوجهه إلى فروع النشاط الاقتصادي المطلوب دعم إنتاجها، ويعني ذلك حلول إرادة السلطة النقدية محل قوي السوق ، فالإرادة الواعية والرشيدة خير من التفاعل الأعمى بين قوي العرض والطلب.

ب ـ وسائل السياسة المالية :

١ ـ الضرائب .

٢ ـ القروض العامة .

٣ ـ سياسة الأجور .

٤ ـ سياسة القيود المباشرة .

أ ـ التسعير الجبري ونظام البطاقات .

ب ـ توزيع السلع .

ونشير بإيجاز شديد في هذا الخصوص إلى دور الضرائب في مكافحة التضخم ، فالأصل إنه يمكن للضريبة أن تكسر من حدة التضخم من خلال ما يمكن أن تستقطعه من الدخل القومي، ومن ثم يقل حجم الدخل الصافي المتاح للإنفاق وهو ما يكبح جماح التضخم وذلك بشرط عدم دخول حصيلة الضريبة في التداول ودون أن يزداد تيار الإنفاق النقدي من أي طريق وإلا كان للضريبة دور محدود في محاربة التضخم ، وذلك كما أشرنا إليه من قبل .

وفي علاقة الضريبة بالتضخم لا بد من أخذ عملية نقل العبء الضريبي في الحسبان ، وقد سبق أن أشرنا إليها كذلك ، كما يتعين إيجاز دور الضرائب غير المباشرة (ومن ذلك ، الضريبة العامة على المبيعات) وأثرها في رفع الأثمان .

وبهذه المناسبة لابد من الإشارة إلى فكرة الفائض الاقتصادي وضرورة المساواة في التضحية لتحقيق العدالة الضريبية ، وهي أساس العدالة الضريبية في الإسلام ، فالضريبة شأن الزكاة يتعين ألا تؤخذ إلا من « العفو » ، والعفو هو الفائض بعد أن يشبع المستهلك حاجته ، والحاجة ، كما نعلم ، مقولة نسبية وشاملة [١] .

ونشير بعد ذلك بإيجاز إلى تطور حجم الإيرادات العامة في الاقتصاد المصري .

---

(١) تم توضيح مفهوم الفائض الاقتصادي في دراسة الكاتب بعنوان : الفائض الاقتصادي الفعلي ودور الضريبة في تعبئة الاقتصاد المصري : مرجع سبقت الإشارة إليه .

تطور حجم الإيرادات العامة في الاقتصاد المصري :

بلغ إجمالي الإيرادات العامة الفعلية في السنوات ٩٢/ ١٩٩٣ ، ٩٣/ ١٩٩٤، ٩٤/ ١٩٩٥ ، ٩٥/ ١٩٩٦ وكما يوضحها الجدول رقم (٥) .

مليون جنيه

البيان	٩٣/٩٢ فعلي	٩٤/٩٣ فعلي	٩٥/٩٤ فعلي	٩٦/٩٥ فعلي	٩٧/٩٦ تقدير معدل	٩٨/٩٧ تقدير أولي	٩٩/٩٨ مستهدف
أولا : الإيرادات الجارية :	٤٣٦٦٨٣	٤٩٤١٨	٥٢٩٢٥	٥٧١٦٦	[illegible]	٦٥١٢٩	٧٥٤٩٠
للحكومة المركزية	٤١٠٢٠	٤٦٣٨٤	٤٩٨٨٩	٥٣٨٨٣	[illegible]	٦١٢٠٧	٥٤٩٦٦
إيرادات ضريبية	٢٧٣٣٤	٣١٣٧٣	٣٤٢٧٩	٣٧٦٦٠	٤٠٨٣٥	٤٤١٨٠	٥٤٧٠٠
ضرائب على الدخل وأرباح العمل	١١١١٤	١٢٠٠٣	١٢١٣٤	٣١٦١	٢٤٦٦٠	١٥٦٥٠	٢٤٢٠٠
ضرائب على الملكية	٨	١٢	٢١	٢٥	-	-	-
ضرائب على السلع والخدمات	٧١٩١	٨٠٨٠	٩٣٣٣	١٠٤٣٠	١١٢٥٠	١٢٦٤٧	١٤٥٠٠
رسوم جمركية	٥٠٠٩	٦١٢٠	٧٠١٧	٧٨١٠	٨٣٣٠	٨٨٣٤	١١٠٠٠
ضرائب الدمغة	٢٠٦٧	٢٦٥٧	٢٨٧٤	٣٠٧٥	٣٣٩٠	٣٤٥٠	٥٢٦٦
أخرى	١٩٤٥	٢٥٠١	٢٩٠٠	٣١٥٩	٣٣٠٥	٣٥٩٩	-
إيرادات غير ضريبية	١٣٦٨٦	١٥٠١١	١٥٦١٠	١٦٢٢٣	١٦٨٠٦	١٧٠٢٧	٢٠٥٢٥
تحويلات أرباح :	٩٣٦٤	٩٠٧٠	١٠٥٤٢	١٠٨٩٧	١١٤٥٠	١١٦٥١	١٢٦٩٣
من هيئة البترول	٤٦٣٦	٤٦١٠	٤٤٤٣	٤٦٩٠	٤٧٤٩	٤٨٣٩	٤٧٨٠
من قناة السويس	٣٠١٣	٢٦١٠	٣١٣٢	٣٠١٢	٢٨١٤	٢٨٦٩	٣٤٢١
من البنك المركزي	٩٦٨	١٢٠٠	٢٠٧٢	٢٠٣١	٢٥٨٨	٢٥٤٤	٢٥٠٠
أخرى	٧٥٧	٦٥٠	٨٩٥	١١٦٤	١٣٢٩	١٣٩٨	١٩٩٢
رسوم	٤٥٩	٩٦٣	١٢٢٠	١٤٦٢	٢٤٧٠	١٥٤٥	-
متنوعة	٣٨٦٣	٤٩٧٨	٣٨٤٨	٣٨٦٤	٣٨٨٦	٣٨٣٢	٧٨٣٢
للادارة المحلية	١٧٨٢	١٩٨٤	١٩٥١	٢١٧٨	٢٣٨٨	٢٥٦٠	-
للهيئات الخدمية	٨٨١	١٠٥٠	١٠٨٥	١١٠٥	١١٦٠	١٣٦٢	-
ثانيًا : الإيرادات الرأسمالية	٣٠٢٠	٣١٤٩	٢٧٩٤	٣٤٨٦	٣٧٣٤	٣٩٥٥	٧٧١٩
تمويل ذاتي للاستثمار	٢٣٣٨	٢٤٧١	٢١٣٨	٢٨٠٠	٣٠٤٢	٣٣٠٥	٣٧٢٩
إيرادات رأسمالية	٦٨٢	٦٧٨	٦٥٦	٦٨٦	٦٩٢	٦٥٠	٣٩٩٠
إجمالي الإيرادات	٤٦٧٠٣	٥٢٥٦٧	٥٥٧١٩	٦٠٦٥٢	٦٤٩٢٣	٦٩٠٨٤	٨٣٢٠٩

المصدر : وزارة المالية ـ البنك المركزي المصري .

جدول رقم (٥)

التالي كما يلي على التوالي :

٤٦٧٠٣ مليون جنيه ، ٥٢٥٦٧ مليون جنيه ، ٥٥٧١٩ مليون جنيه ، ٦٠٦٥٢ مليون جنيه ، كما بلغ عن عام ٩٦/ ١٩٩٧ تقديري معدل ٦٤٩٢٣، وعن عام ٩٧ / ١٩٩٨ تقديري أولي ٦٩٠٨٤ مليون جنيه ، أما المستهدف خلال عام ٩٨/ ١٩٩٩ فقد بلغ ٨٣٢٠٩ مليون جنيه .

ورغم أن السنوات ٩٦/ ١٩٩٧ ـ ٩٨/ ١٩٩٩ لا تعبر عن الختامي إلا انّ ما يهمنا في هذا النطاق هو التزايد المطرد للإيرادات العامة ، كاتجاه عام في محاولة لتضييق الفجوة بينها وبين التزايد المطرد للنفقات العامة ومن ثم لعدم زيادة العجز بينهما .

ونشير بعد ذلك للإيرّادات العامة في الفكر الإسلامي في الفصل الخامس والأخير من هذا الباب .

الفصل الخامس

الإيردات العامة في الفكر الإسلامي

مقدمة :

لم يكن هناك نظام مالي محدد في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام قبل الهجرة إلى المدينة المنورة ، وإنما كانت إيرادات الدولة في تلك الفترة ممثلة فيما يجود به الصحابة للإنفاق منها على إشباع حاجة الفقراء أو لسد الحاجات الضرورية .

وحينما هاجر رسول الله ﷺ وتكونت الدولة الإسلامية فرض الله سبحانه وتعالى الزكاة على المسلمين في أموالهم كأول إيراد منظم للدولة الإسلامية ثم تبع ذلك المورد الثاني من موارد الإيرادات العامة وهو الغنائم ، ثم الفيء وأخيراً الجزية .

ولم تتغير هذه الإيرادات في عهد أبي بكر رضي الله عنه .

وفي عهد عمر بن الخطاب زادت الإيرادات العامة وتنوعت ، فبالإضافة للموارد السابقة فرض عمر بن الخطاب ضريبة الخراج على الأراضي التي فتحها المسلمون عنوة ، ذلك أن الخليفة قد عدل عن تقسيمها على المحاربين باعتبارها غنيمة ووقفها على مصالح المسلمين .

كما فرض عمر ضريبة العشور على الذين يمرون بتجارتهم على الحدود الإسلامية . وبسبب اتساع الفتوحات الإسلامية ازدادت إيرادات الدولة وخاصة من الأراضي التي جلا عنها أهلها بعد الفتح في العراق والشام فبقيت دون مالكين ، ومن ثم ضمت إلى بيت المال حيث استثمرها مباشرة لصالحه فازدادت إيردات الدولة لذلك .

وفي عهد عثمان بن عفان ازدادت الإيرادات حيث عهد إلى أصحاب

الأموال في إخراج زكاتهم بأموالهم دون جباة مخصوصين لذلك ، ومخالفًا في هذا ما درج عليه الخلفاء السابقون لأن التحري عن النقود الباطنة فيه حرج لأربابها ، واكتفى بجباية الأموال الأخرى وهي النقود الظاهرة لأنه لا حرج في تعقبها ، كما أقطع عثمان القطائع من أرض العراق التي كانت لكسرى واشترط في ذلك أخذ حق الفيء ، فالاقطاع يكون بمثابة الإجازة لا التمليك وقد سار علي بن أبي طالب على سياسة عمر بن الخطاب ولم يغير من النظام المالي الذي كان سائدًا .

الإيرادات العامة ووظيفة الدولة الإسلامية :

يتميز دور الدولة الإسلامية بالاتساع والشمول ، لذلك تتعدد وظائفها لتغطي الكثير من جوانب النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي .

ويرتبط ذلك ارتباطًا وثيقًا بنشاطها المالي لإشباع تلك الحاجات العامة أن وظائف الدولة الإسلامية ليس واجبات سياسية فقط أو لحماية الأمن فقط ، ولكنها واجبات اجتماعية واقتصادية وثقافية فضلا عما هناك من واجبات دينية وروحية [١] .

ولهذا فإن جوهر النشاط المالي للدولة في الإسلام هو الحصول على الموارد وإنفاقها لإشباع الحاجات العامة وتحقيق أهداف المجتمع على اختلافها .

لقد ساهمت تطورات الأحداث واتساع الدولة الإسلامية في زيادة الإنفاق العام وضرورة الحصول على الإيرادات اللازمة لتمويل هذا الإنفاق لتحقق الدولة أهدافها وتقوم بوظائفها التي تتلخص فيما يلي [٢] :

(١) دكتور ضياء الدين الريس ، النظريات السياسية الإسلامية ، الطبعة الخامسة ، ١٩٦٩ ص ٢٧٩ ، ٢٨٢ .

(٢) أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي ،الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، =

١ ـ حماية الإسلام في عقيدته وأخلاقه وتنفيذه في تشريعه وأحكامه .

٢ ـ تأمين الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والجهاد لإزالة الظلم والاستعباد بين البشر ونشر الإسلام والدعوة إليه .

٣ ـ إقامة العدل ومنع الاعتداء والظلم ومعاقبة الجناة .

٤ ـ تحصيل الإيرادات العامة والقيام بالإنفاق العام .

٥ ـ التدخل في الشئون الاقتصادية لتحقيق العدل والكفاية للفرد والمجتمع ،كتحديد الأسعار والأجور حيث يجب منع الاحتكار والاستغلال .

٦ ـ تولية من يقومون بوظائف الدولة من جانب القادرين بها ، ذلك أن الدولة في الإسلام تقوم بكل عمل يؤدي إلى جلب المصالح ورفع المضار[١] .

ولكي تقوم الدولة بوظائفهما وتحقق أهدافهما ، فإنه لا بد لها من الحصول على الإيرادات اللازمة لتمويل هذه الخدمات .

هذا ويمكن تقسيم موارد الدولة الإسلامية من حيث الدورية أي السنوية إلى موارد دورية تحصل كل عام وأخرى غير دورية .

وتعتبر الموارد الدورية دعامة النظام المالي الإسلامي وتتكون من : الزكاة والخراج والجزية والعشور .

أما الموارد غير الدورية فمن أهمها : خمس الغنائم والفيء والتركة التي لا وارث لها وكل ما لم يعرف له مستحق وما قد يحصل عليه بيت المال من قروض .

= الطبعة الثانية ١٩٦٦ .

(١) محمد المبارك ، آراء ابن تيمية في الدولة ومدى تدخلها في المجال الاقتصادي ، دار الفكر ، الطبعة الثالثة ، ١٩٧٠ صفحة ٦٧ ، ٦٨ .

وسنقتصر في هذا الخصوص على الإشارة بإيجاز إلى فريضة الزكاة في علاقتها بالضريبة ، حيث سبقت الإشارة بالتفصيل إلى نظرية الضريبة .

الزكاة والضريبة [(١)] :

ليست الزكاة ضريبة على الإطلاق بالمعنى المتعارف عليه للضريبة وذلك رغم وجود بعض التشابه بينهما :

فالزكاة ركن عبادة خاص بالمسلمين، وتتسم بالدوام والصواب حيث لا تتبدل أحكام الله فيها بتبدل الظروف الزمانية والمكانية ، وإنما تتحقق بها أهداف ثابتة محصصة روحية ومادية .

أما الضريبة فهي نظام مالي تصيب فيه الدولة وتخطئ ، ويكفي أنها من صنع البشر حيث تتبدل أحكامها بتبدل الظروف الزمانية والمكانية وتتحقق بها أهداف مادية فقط حتى وإن تم الاقتداء فيها بالزكاة .

وترتيباً على ذلك فإن الحكم فيما يتصل بالزكاة يرجع إلى رب العباد وحكمته ، بينما يرجع البشر الحكم في كل ما يتصل بالضريبة إلى تقدير مصلحة المجتمع ، ومع تطور فكر البشر في ذلك فإن ما قد يرونه اليوم عدلا قد يحكمون عليه بالجور غداً ، ومن هنا فالزكاة أحكام عقيدة واجبة الاتباع سواء عرفت حكمة الله فيها أو لم تعرف ، وتلك هي الطاعة من بعد الإيمان وهو ما يختلف عن الضريبة .

وإذا كان الفكر المالي والمحاسبي يختلف بالنسبة للزكاة عنه في الضريبة ،

---

(١) انظر : الدكتور محمد سعيد عبد السلام ، دور الفكر المالي والمحاسبي في تطبيق الزكاة، المركز المالي لأبحاث الاقتصاد الإسلامي جامعة الملك عبد العزيز ، بحوث المؤتمر العالمي الأول للاقتصاد الإسلامي ١٤٠٠هـ - ١٩٨٠ م .

وانظر في تفصيلات الزكاة : دكتور يوسف القرضاوي ، فقه الزكاة ، جزآن ، مؤسسة الرسالة ، الطبعة السادسة ، بيروت ١٩٨١ .

إذ لا مجال للالتزام بجوهر المبادئ والمحاسبة الضريبية في ميدان الزكاة على أساس أن الفكر في الزكاة يتأثر بداية بالأحكام الجوهرية الثابتة للعقيدة والمعاملات ، ومع ذلك ، فإنه ليس هناك ما يمنع من توحيد الفكر أو تقاربه في إطار التنظيم الفني لكل منهما طالما كان ذلك لا يتنافى مع مبادئ وأحكام الإسلام .

وعليه فإنه يجوز للفكر البشري - بل عليه - أن ينطلق في بحث المسائل الفرعية والأساليب الفنية وخاصة المسائل المالية والمحاسبية المتخصصة للمساعدة على التوصل إلى حقيقة الزكاة وحسن فهمها وتطبيقها .

هذا وقد فرضت الزكاة على المسلمين في السنة الثانية من الهجرة ، وفرضيتها ثابتة بالكتاب والسنة والإجماع [1] .

ومن نصوص آيات القرآن الكريم في فرضية الزكاة وهي كثيرة قوله تعالى : ﴿ الَّذِينَ هُمْ عَلَىٰ صَلَاتِهِمْ دَائِمُونَ . وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ لِّلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ ﴾ [المعارج : ٢٣ - ٢٥] .

- ﴿ وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَمَا تُقَدِّمُوا لِأَنفُسِكُم مِّنْ خَيْرٍ تَجِدُوهُ عِندَ اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ ﴾ [البقرة : ١١٠] .

الأموال التي يجب فيها الزكاة :

١ - النعم : وهي الإبل والبقر والغنم ، وقد حدد النبي عليه الصلاة والسلام مقاديرها والواجب فيها وقد نفذها الرسول كما نفذها أبو بكر رضي الله عنه وكانت تؤخذ بمقدار واحدة من أربعين فما فوق إلى مائة .

٢ - الزروع والثمار : ويجب فيها العشر إذا كانت خارجة من أرض

---

(١) انظر : عبد الخالق النواوي ، النظام المالي في الإسلام ، المكتبة العصرية ، ١٩٧٣ ص٢٧ .

تسقى بالمطر والماء الذي يسبح على الأرض من المصارف وغيرها ، ونصف العشر إذا كانت خارجة من أرض تسقى بالدلاء ونحوها .

٣ ـ النقود : وقد قرر النبي نصابها وما يجب فيها وهي بمقدار ربع العشر وهي ما تسمى بزكاة النقدين أي الذهب والفضة .

٤ ـ عروض التجارة : وهي الأموال التي يتجر فيها ، ورغم أن ابن حزم رأى عدم وجوب الزكاة فيها ، إلا أن جمهور الفقهاء أوجبها ورووا في ذلك أخباراً عن النبي ﷺ بوجوبها .

القواعد العامة التي تحكم الزكاة :

١ ـ الجمع بين الزكاة والضريبة : ذلك أن الزكاة فرضت لتغطية مصارف محددة على سبيل الحصر وردت في قوله تعالى : ﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴾ [التوبة : ٦٠] .

ولا تعتبر هذه المصارف هي كل مرافق الدولة ، ولذلك فرضت الجزية والخراج لسد عجز غير المسلمين من الفقراء ، والمرافق العامة الأخرى كشق الطرق وإنشاء القناطر والسدود ، وربما كانت حصة الجند من الزكاة لا تكفي فوجب أن يسد النقص بفرض الضرائب .

٢ ـ لا تجب الزكاة إلا في مال نام أو معد للنماء ، ولا تكون الزكاة إلا من عين المال إذا تعذر الأخذ من نفس عين المال كان يكون الأخذ يزيد عن المقدار المطلوب كالخمس من الإبل مثلا فلا يمكن أن تؤخذ منها ناقة أو بعير بل تؤخذ شاة .

هذا ولا تؤخذ زكاة عروض التجارة من ذات البضاعة وإنما تؤخذ من قيمتها من النقود لأن نصاب الزكاة هو مقدارها .

وتؤخذ الزكاة من غلات الأراضي الزراعية بواقع العشر إن سقيت بغير آلة ، ونصف العشر كإن سقيت بآلة .

٣ ـ تسقط الديون باتفاق الفقهاء من عروض التجارة والنقود فلا يحتسب من النصاب إلا ما يكون بعد سداد الديون .

٤ ـ إذا لم تؤد الزكاة ظلت في ذمة الشخص لأنها تتعلق بعين المال الذي وجبت فيه الزكاة ، ولأن حقوق الله تعالى عبادات لا تجوز إلا بالنية كما يقول الحنفية ، فإنه إذا مات الشخص فقدت نيته بموته ومن ثم لا يؤدي أحد عنه وجوبا .

٥ ـ لا تدفع الزكاة إلا عن مال في يد صاحبه أو في يد نائبه عن يده كالمال المودع في المصارف أو البنوك لأن صاحب هذا المال يستطيع أخذه في أي وقت يشاء خاصة وأنه يأتي بغلة أو ينمو بالفعل ولو كان النماء غير مقطوع بأنه حلال .

جواز الجمع بين الزكاة والضريبة :

تستند مرونة النظام المالي الإسلامي في احتوائه للضريبة إلى قواعد الشرع الكلية في الإنفاق وتطبيقًا لتلك القواعد في إقامة المصالح المرسلة ، وتحقيق مصالح الرعية ـ أفراد المجتمع الإسلامي . وبناء على القاعدة الكلية : الإنفاق في سبيل الله بحيث إذا قصرت موارد بيت المال العادية عن الوفاء بحاجات المجتمع يتوجب على الإمام فرض الضرائب على الأفراد ، ويقدر يسارهم وبقدر الوفاء بالحاجة ، وهو ما يقصد به التوظيف في الفكر الإسلامي ، أي حق الدولة الإسلامية في فرض الضرائب فوق الزكاة .

دليل حق الدولة في الجمع بين الزكاة والضريبة :

إن من تكاليف القرآن الثابتة ، كما سلفت الإشارة ، الإنفاق في سبيل

الله وهو تكليف غير الزكاة بدليل ورود الأمرين معا في آية واحدة ، يقول تعالى : ﴿ لَيْسَ الْبِرَّ أَن تُوَلُّوا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ مَنْ آمَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ وَالْمَلائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّينَ وَآتَى الْمَالَ عَلَىٰ حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلاةَ وَآتَى الزَّكَاةَ وَالْمُوفُونَ بِعَهْدِهِمْ إِذَا عَاهَدُوا وَالصَّابِرِينَ فِي الْبَأْسَاءِ وَالضَّرَّاءِ وَحِينَ الْبَأْسِ أُولَئِكَ الَّذِينَ صَدَقُوا وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ ﴾ [البقرة : ١٧٧] .

وتدلنا هذه الآية على أن إيتاء المال على حبه تكليف آخر غير الزكاة لكنه لم يحدد من قبل الشريعة ، فيكون بمقدار ما يحقق الهدف ويسد حاجات المجتمع ، وهو متروك في الأصل لمبادرة الأفراد ، فإن هم لم يقوموا به تدخلت الدولة لتنفيذه .

وبعد أن بينت الآية المشار إليها أن ثمة تكليفًا ماليًا إلى جوار الزكاة ، فإن آية أخرى تبين حدود هذا التكليف حيث يقول الله تعالى : ﴿ خُذِ الْعَفْوَ وَأْمُرْ بِالْعُرْفِ وَأَعْرِضْ عَنِ الْجَاهِلِينَ ﴾ [الأعراف : ١٩٩] ، والعفو يقصد به الفضل الزائد عن الحاجة ، فالوعاء الذي نغترف منه هذا الحق هو « الفضل » أي الفاضل عن الحاجة الذي لولي الأمر أن يقتطع منه بالقدر الذي يحقق مصالح المجتمع .

ولقد جاءت السنة النبوية لتؤكد المعنى الذي انتهت إليه الآية السالفة الإشارة إليها ، فلقد روي عن النبي ﷺ أنه قال : « **إن في المال حقا سوى الزكاة** » ثم تلا قوله تعالى « **﴿ ليس البر أن تولوا وجوهكم قبل المشرق والمغرب ... الآية ﴾** » [1] .

---

(١) انظر : الإمام القرطبي (أبو عبد الله بن محمد بن أحمد) الجامع لأحكام القرآن ، دار الشعب ط١ (بدون تاريخ) صفحة ٢٠٨ .

وعن أبي سعيد الخدري عن النبي ﷺ أنه قال : « من كان له فضل ظهر فليعد به عن من لا ظهر له ، ومن كان له فضل زاد فليعد به على من لا زاد له» قال : فذكر من أصناف المال ما ذكر حتى رأينا أنه لا حق لأحد منا في فضل رواه أحمد .

وحينما رأى عمر بن الخطاب رضي الله عنه أن التفاوت بين الناس قد بدأ في الظهور عزم على أن يأخذ فضول أموال الأغنياء ويقسمها بين الفقراء في وجوه البر والإصلاح وتوفى عمر قبل أن ينفذ ما كان ينويه ، وفي هذا يقول علي كرم الله وجهه : « إن الله تعالى فرض على الأغنياء في أموالهم بقدر ما يكفي فقراءهم ، فإن جاعوا أو عروا أو جهدوا فبمنع الأغنياء »[١] .

ويفيض الفكر الإسلامي بالآراء التي تعزز حق الدولة في إخراج مبدأ العفو إلى الوجود الفعلي من ناحية الجباية ، ويعرف ذلك باسم التوظيف بمعنى أن من حق الدولة أن توظف على الأغنياء نسبة معينة من أموالهم عند الحاجة .

وفي هذا يرى الإمام الشاطبي مثلا أنه إذا خلا بيت المال وارتفعت حاجات الجند إلى مال يكفيهم ، فللإمام إذا كان عدلا ، أن يوظف على الأغنياء ما يراه كافيا لهم في المال إلى أن يظهر مال بيت المال[٢] ، وهنا يقرر الإمام الشاطبي ضرورة تغطية نفقات الدفاع ، ويضيف الإمام الغزالي نفقات الأمن الداخلي ، ثم يأتي الإمام القرطبي ويوسع من نطاق حاجة المجتمع ، وكذلك ما جاء على لسان الإمام محمود شلتوت[٣] .

---

(١) أبو عبيد ، الأموال ، مرجع سابق صفحة صفحة ٧٨٤ .

(٢) الشاطبي ، الاعتصام ، طبعة المنار جـ٢ صفحة ١٠٤ .

(٣) انظر في تفصيل هذه الآراء : دكتور يوسف إبراهيم يوسف ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٩ وما بعدها .

وعلى هذا الإساس فإن ثمة موردا ماليا في الإسلام يمكن أن يجبي في صورة ضرائب فوق الفراض المالية المقررة بصريح الكتاب والسنة في حالة حاجة المجتمع إلى ذلك .

والسؤال الذي يثور الآن هو أي أنواع الضرائب التي يقرها الفكر الإسلامي ؟ هل هي الضرائب المباشرة أم الضرائب غير المباشرة ؟ [(١)] وإذا كانت الضرائب المباشرة فهل تكون تصاعدية أم تنازلية أم نسبية ؟

الواقع أن هذه الضرائب يجب أن تكون مباشرة ذلك أن الضرائب غير المباشرة تصيب الأغنياء والفقراء معا ، وإن كانت أشد وطأة على الفقراء في غالب الأحوال ، والإسلام ينكر أن يتحمل الفقير شيئًا ، فالقاعدة لديه أنه «لا صدقة إلا عن ظهر غني » [(٢)] ، وحق التوظيف السالفة الإشارة إليه إنما يعني التوظيف على الأغنياء لا على الفقراء .

وعلى هذا الأساس نستطيع أن نستبعد الضرائب غير المباشرة ، ولا يبقى إلا الضرائب المباشرة .

ولأن وعاء الضرائب المباشرة هو « العفو » أي الفضل الزائد عن حاجة الإنسان وحاجة من يعوله ، فإن مقتضى العدالة ـ التي هي سمة الإسلام ـ أن يساهم كل فرد من أفراد المجتمع بما يتناسب مع مقدار « العفو » الذي لديه، ويحقق ذلك نظام تصاعدي للضرائب يرتفع معه سعر الضريبة كلما زاد مقدار العفو أو الفضل ، وبهذا نستبعد الضرائب النسبية والتنازلية من الضرائب المباشرة ، ومن ثم لا يبقى لدينا غير الضرائب المباشرة التصاعدية

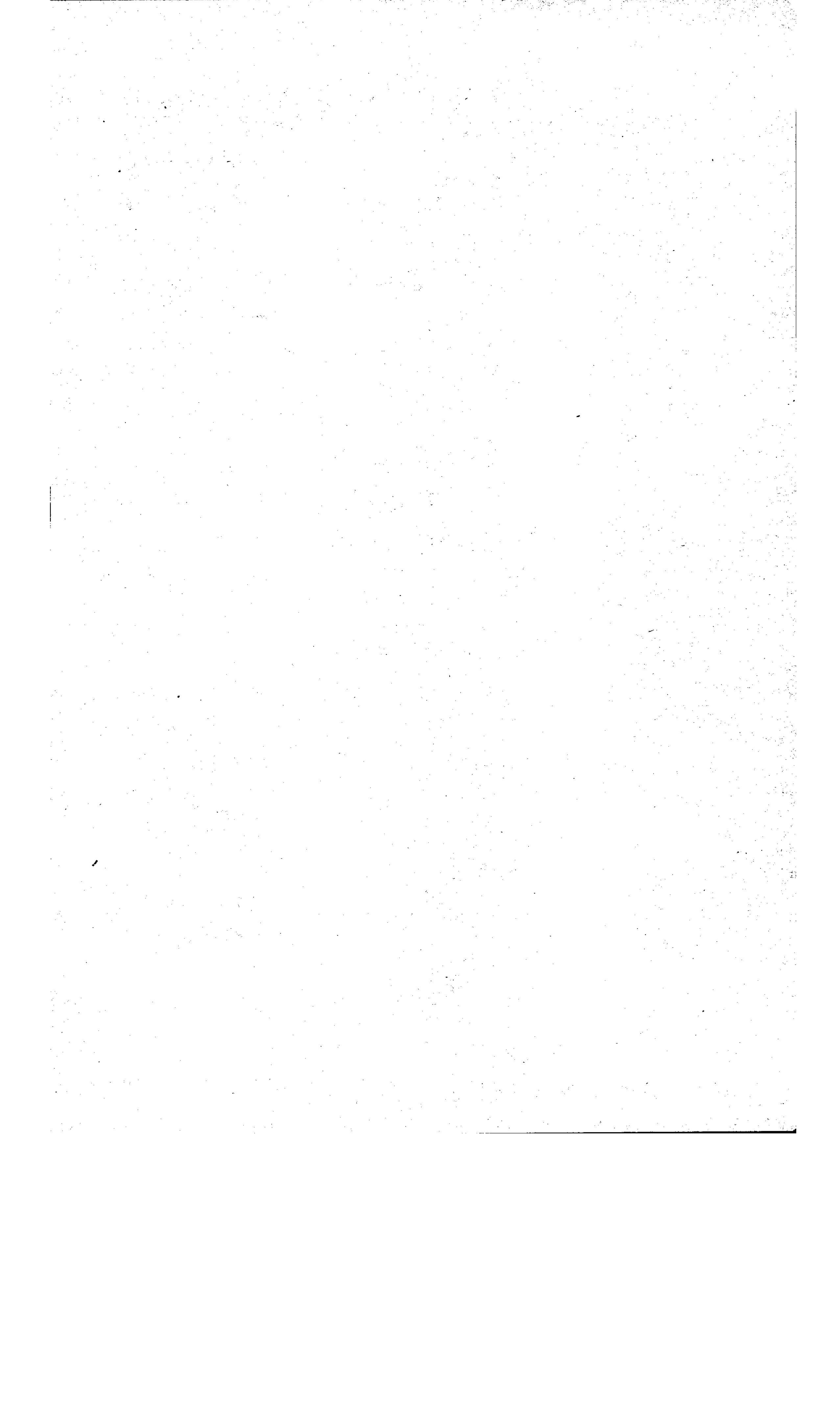
---

(١) سبق أن رأينا أن الضرائب المباشرة هي تلك التي تفرض على الدخل عند الحصول عليه ، أما الضرائب غير المباشرة فهي تلك التي تفرض على الدخل عند إنفاقه أو تداوله أو التصرف فيه .

(٢) مسند الإمام أحمد ، المرجع السابق ، جـ٣ ، صفحة ٣٤ .

التي نراها تحقق أهداف التشريع الإسلامي على أساس أن اتجاه المال في الإسلام يكون من الغني إلى الفقير تحقيقًا للتكافل الاجتماعي والعدالة الاجتماعية .

ونشير بعد ذلك إلى الموازنة العامة في الباب الثالث .



الباب الثالث

الموازنة العامة

سبق أن أشرنا في الباب الأول إلى النفقات العامة ، وفي الباب الثاني إلى الإيرادات العامة ، ورأينا أنه يتعين مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من خلال ما يعرف بالميزانية العامة أو بالموازنة العامة للدولة [1] .

ومقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة لا تخرج عن إطار تنظيم مالي تجريه الدولة حيث تحدد العلاقة بينهما لتوجيههما السياسة المالية من خلال نشاطها المالي الذي يستهدف في النهاية إشباع الحاجات العامة .

وينصرف هذا التنظيم المالي ابتداء إلى ضروة قيام الدولة بتقدير نفقاتها العامة اللازمة للقيام بنشاطها المالي ، وإلى تقدير إيراداتها العامة ، وبحث كيفية الحصول عليها لتغطية هذه النفقات وذلك بالنسبة لسنة معينة ، ويتم

---

(١) انظر في تفصيل ذلك :

- دكتور محمد لبيب شقير : علم المالية العامة ، المرجع السابق صفحة (صفحة ٣٥١ ـ ٤٠٥) .
- دكتور محمود رياض عطية ، موجز في المالية العامة : المرجع السابق ، صفحة ٤٠٩ وما بعدها .
- دكتور محمد حلمي مراد ، الميزانية العامة ، معهد الدراسات العربية العالية ، ١٩٦٠ .
- دكتور أحمد جامع ، علم المالية العامة ، الجزء الأول ، صفحة (٣١١ ـ ٣٧٨) .
- دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق صفحة (٣١٥ ـ ٣٣٣) .

- Louis Trotabas , Finances Publiques, op cit., Ch . II .
- Alain Barrere, Institutions Financieres, Tome I, op. ctt., Ch. Iv .
- Hugh Dalton , Principles of Pnblic Finance op., cit . pp, (213 - 227) .
- R. a. Musgreve , The Theory of Public Finance , op. cit., ch 6 .

الفصل الأول

مفهوم الموازنة العامة

الموازنة العامة Budget, Le Budget عمل تقوم به السلطة العامة يتمثل في تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة تقدر عادة بسنة . ذلك أن السلطة العامة تقوم ابتداء بتقدير حجم الخدمات العامة التي يراد أداؤها في هذه الفترة، ثم تقدر حجم النفقات العامة التي تلزم لأداء هذه الخدمات . ولأن الإنفاق على هذه الخدمات يقتضي تغطية هذه النفقات بإيرادات عامة ، فإن السلطة العامة تقدر بعد ذلك هذه الإيرادات لمقابلة تلك النفقات من خلال ما يعرف بالموازنة العامة أو الميزانية العامة .

وإذا كان الهدف التقليدي للميزانية العامة ينصرف أساسًا إلى خدمة الرقابة المالية للشعب كمصدر للسلطات من خلال السلطة التشريعية ، فإنه بعد أن تدخلت الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية ـ على التفصيل الذي سبق أن لمسناه ـ انسحب هذا الهدف كذلك إلى توفير البيانات الإحصائية اللازمة لتقدير الكميات الاقتصادية الكلية الخاصة بقطاع الإدارة الحكومية في علاقاته بالقطاعات الاقتصادية الأخرى وفقًا لمفاهيم المحاسبة الحكومية ، وذلك كوسيلة للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة .

ومعنى ذلك أن الميزانية العامة للدولة لم تعد فقط وسيلة محاسبة تبين الإيرادات والنفقات العامة لمدة سنة مقبلة ،بل هي أيضًا وثيقة الصلة بالاقتصاد ومن ثم تعتبر وسيلة الدولة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية .

ويتبين من ذلك أن الموازنة العامة تقوم على عنصرين أساسيين هما التقدير أو التوقع من ناحية ، والاعتماد أو الإجازة من ناحية أخرى .

١ ـ الموازنة العامة تقدير أو توقع Prevision :

فالموازنة العامة تعتبر بيانًا تقديريًا مفصلا لما تتوقعه السلطة التنفيذية من القيام بالنفقات العامة إشباعًا للحاجات العامة ، وما ستحصل عليه من إيرادات عامة لتغطية هذه النفقات العامة وذلك خلال فترة معينة تقدر عادة بسنة .

ولا تقتصر دلالة هذه الأرقام على أهميتها الحسابية فقط كما رأينا ، إنما تعكس في جوهرها برنامج العمل السياسي والاقتصادي للحكومة خلال فترة الموازنة ، وذلك من خلال ما تنصرف إليه أوجه الإنفاق والإيراد المختلفة ، وآية ذلك أنه عن طريق معرفة حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي ، ونصيب كل من النفقات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية وتغيراتها في الفترات السابقة ، وعن طريق معرفة حجم الإيرادات العامة وتوزيعها على مصادرها المختلفة ، ونسبة كل نوع من الإيرادات العامة إلى مجموع الإيرادات ، والتغيرات التي تحدث فيها بالمقارنة بالفترات السابقة . . كل ذلك يكشف عن سياسة الدولة في الإنتاج والتوزيع .

فهو يكشف عن مدى تدخل الدولة في مجال الإنتاج من خلال بيان نصيب كل من القطاع العام والخاص فيه ، ويكشف عن الوسائل المستخدمة للتأثير على القطاع الخاص ، كما يكشف عن مدى تدخل الدولة في التوزيع وما إذا كان يستهدف تحقيق قدر كبير من العدالة خاصة عن طريق النفقات التحويلية أو الناقلة ، أو عن طريق العدالة في توزيع الأعباء العامة . . وهو يكشف أخيرًا عن دور الدولة في العملية الإنتاجية من خلال تغيرات دورها في الإستثمارات المختلفة .

ونتيجة لك ذلك إعتبرت الموازنة العامة تعبيرًا ماليًا توقعيًا لبرامج عمل الحكومة خلال السنة القادمة .

٢ ـ الموازنة العامة إعتماد أو إجازة Autorisation :

فالموازنة العامة للدولة لا تكتسب هذا الأسم في الدول الديمقراطية إلا إذا تم إعتمادها من السلطة التشريعية ، فالحكومة تقوم بإعداد الموازنة لكن السلطة التشريعية هي التي تقوم بإجازتها ، وذلك قبل أن تعود إلى الحكومة مرة أخرى لتقوم بتنفيذها في الحدود التي صدرت بها إجازة واعتماد السلطة التشريعية .

ويرجع حق السلطة التشريعية في إجازة الميزانية إلى تطور طويل عبر تاريخ الشعوب ، وقد بدأ بنجاح المجالس الشعبية في تقدير حقها في فرض الضرائب دون غيرها من سلطات الدولة ، ثم تقرر حقها في رقابة كيفية انفاق حصيلة هذه الضرائب ، واكتمل حق هذه المجالس أخيراً في تقدير وجوب عرض تقديرات وتوقعات النفقات والإيرادات عليها بصفة دورية في وثيقة واحدة هي الموازنة العامة .

والواقع أن حق السلطة التشريعية في ذلك من أقوى حقوقها قبل السلطة التنفيذية ، إذ من خلاله تستطيع السلطة التشريعية رقابة الحكومة في نشاطها المالي الذي تستهدف به إشباع الحاجات العامة .

ومن الجدير بالذكر أن دستور جمهورية مصر العربية نص في مادته رقم ١١٥ على هذا الحق قرر بأنه « يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها » ، وكذلك الحال في معظم دساتير الدول الأخرى .

وإذا كانت إجازة السلطة التشريعية تنصرف إلى تقديرات الحكومة لكل من النفقات والإيرادات ، فإن معنى هذه الإجازة ومضمونها يختلف بالنسبة لكل منهما .

فالإجازة بالنسبة لتقديرات النفقات العامة تعطي الحكومة الحق في القيام بها أو عدم القيام بها ، أما الإجازة بالنسبة للإيرادات العامة فإنها لا تتضمن أي خيار بالنسبة للحكومة في تحصيلها أو عدم تحصيلها لأنها واجبة التحصيل أصلا بموجب قوانين الضرائب ، أو طبقًا لممارسة الحكومة لنشاطها كإيراد الدولة من قطاعها العام .

الميزانية العامة وما قد يختلط بها من الميزانيات أو الحسابات الأخرى :

١ ـ الميزانية العامة والميزانية الخاصة :

تتشابه الميزانية العامة للدولة مع الميزانية الخاصة بالنسبة لمشروع معين ، ذلك أن كلا منهما يعتبر تقديرًا للمبالغ التي يتوقع إنفاقها في وجوه معينة ، وللمبالغ التي ينتظر تحصيلها وموارد هذا التحصيل في فترة مقبلة هي عادة سنة . ومع ذلك فإن الميزانية العامة تختلف عن الميزانية الخاصة في أن الأولى تتضمن عنصر الإجازة الذي سبق أن أشرنا إليه ، في حين أن الميزانية الخاصة ليست إلا توقعًا فقط للنفقات والإيرادات المقبلة ، ولا تحتاج بالتالي إلى إجازة من أي نوع .

٢ ـ الميزانية العامة والميزانية النقدية :

تتشابه كذلك الميزانية مع الميزانية النقدية التي تأخذ بها بعض الدول حيث تتضمن تقديرًا لموارد المجتمع من النقد الأجنبي وإستخداماته خلال الفترة المقبلة من حيث أن كليهما لا يتضمن موارد فعلية بل تقديرات لما يتوقع تحقيقه في هذه الفترة . ومع ذلك فإن الميزانية النقدية تتصرف إلى تقديرات النقد الأجنبي في حين تكون تقديرات الميزانية العامة بالعملة المحلية ، يضاف أن الميزانية النقدية لا تقتصر على نشاط الحكومة أو القطاع العام فقط ، بل تغطي النشاط الإقتصادي القومي بقطاعيه العام والخاص ، ولهذا فإنها لا تتطلب إجازة من السلطة التشريعية .

٣ ـ الميزانية العامة والحساب الختامي :

يمثل الحساب Compte Final بيانًا بما تم إنفاقه فعلا من النفقات العامة وما تم تحصيله فعلا من الإيرادات العامة خلال مدة سابقة وغالبًا ما تكون سنة، وفي ذلك يختلف الحساب الختامي عن الميزانية العامة التي تعتبر تقديراً توقعيا للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن سنة قادمة .

وإذا كان الفترة الزمنية هي محور الاختلاف بين الميزانية العامة والحساب الختامي ، فإنهما يتشابهان في أن كلا منهما يمثل بيانًا للنفقات العامة وللإيرادات العامة ، وفي أن لكل ميزانية حسابًا ختاميًا ، وبقدر المدة التي نفذت فيها الميزانية بقدر المدة التي يصدر عنها الحساب الختامي .

٤ ـ الميزانية العامة ، والميزانية القومية ، والحسابات القومية :

تهتم معظم الدول في الوقت الحالي بإعداد ما يسمى بالميزانية القومية أو الإقتصادية Budgét National ou économique وهي عبارة عن تقديرات عن النشاط الاقتصادي للدولة في مجموعها ، بقطاعيها العام والخاص ، في فترة مقبلة عادة ما تكون سنة . وعليه تختلف الميزانية العامة عن الميزانية القومية في أن الأولى تقتصر على توقع نشاط الدولة فقط خلال فترة مقبلة ، فضلا عن أنها تتطلب ضرورة إجازة السلطة التشريعية لها بعكس الميزانية القومية التي تكون أشمل لأنها تتعلق بالنشاط الإقتصادي جميعه وليس نشاط الدولة فقط .

أما بالنسبة للحسابات القومية أو حساب الدخل القومي Les Comptes de La Nation ، فهي تتضمن تسجيلا لكافة أوجه النشاط الإقتصادي للمجتمع بأسره عن فترة سابقة Expost في الغادة سنة ، وذلك من خلال العمليات التي تمت فعلا والخاصة بحجم الدخل القومي في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه .

٥ ـ الميزانية العامة والميزان :

يمثل الميزان بيانًا يدرج فيه ما في حوزة الدولة من حقوق ، وما في ذمتها من التزامات في لحظة معينة ، فهو قائمة بأصول وخصوم الدولة لحظة معينة، أي قائمة يجرد ثروة الدولة في لحظة معينة .

٦ ـ الميزانية وخطة الإقتصاد القومي :

تحدد خطة الاقتصاد القومي في المجتمع الاشتراكي في مجموعه الاتجاه العام لتطوره خلال فترة قادمة عن طريق تحديد هدف للعملية الإقتصادية وتحديد وسائل مثلى لتحقيق هذا الهدف ، وتكون هذ الخطة آمره وشامله لنواحي الإقتصاد القومي ، وهي بهذه الصورة تتضمن ترشيداً لإستخدام موارد المجتمع بطريقة تمكنه من تحقيق الهدف من خلال سيطرة المجتمع على الموارد الإنتاجية والخدمية وسيطرة تمكن من ذلك ، ومع ذلك فإن التخطيط بهذا المعنى قد فقد وجوده بعد انهيار الاتحاد السوفيتي في أوائل التسعينات .

طبيعة الموازنة العامة (١) :

عند البحث في طبيعة الموازنة العامة من الناحية القانونية يتعين أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها ، ذلك أن الحكومة تقوم بتحضير الميزانية العامة عادة ثم تعرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها ، فإذا أقرتها صدر بها قانون يعرف بقانون . ربط الميزانية .

أما الميزانية العامة نفسها ، فإن موافقة السلطة التشريعية عليها تعتبر عملا إداريًا من ناحية الموضوع والشكل ، ذلك لأنها تتضمن خطة السلطة التنفيذية في تنظيم الإنفاق والإيراد العام عن مدة معينة .

أما قانون ربط الميزانية فهو عمل تشريعي من الناحية الشكلية فقط لأنه

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمود رياض عطيه ، موجز في المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (٤١٤ ـ ٤١٩) .

يصدر عن السلطة التشريعية في الشكل الذي تصدر فيه القوانين ، أما من ناحية الموضوع فهو عمل إداري لأنه لا يحتوي على قاعدة عامة جديدة ، ولا يتضمن أي سلطة أو حق لم يكن للحكومة من قبل بمقتضى القوانين السارية، ومن هنا فإنه لا ينبغي أن يحتوي مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا تجد أساسًا لها في قانون قائم .

أهمية الموازنة العامة :

تتفق الدول أيا كانت أنظمتها السياسية والاقتصادية على ضرورة تنظيم نفقاتها وإيراداتها العامة في صورة ميزانية عامة للدولة ، ومن ثم تعتبر وثيقة من أهم وثائق الدولة حيث يتم عن طريقها تمويل جميع برامجها .

ومع تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فإن الميزانية العامة للدولة تكتسب أهمية مطردة لذات السبب ، إذ من الطبيعي أن تمول الميزانية العامة نشاط الدولة المالي الذي تتدخل عن طريقه لإحداث آثار اجتماعية واقتصادية وسياسية معينة ، الأمر الذي ازدادت معه أحجام الميزانيات العامة زيادة ملحوظة .

وإذا كانت الميزانية العامة للدولة تكتسب أهمية سياسية في ظل الديمقراطية الحديثة حيث يتعين أن يوافق عليها ممثلو الشعب كخطة عمل للحكومة أو كبرنامج مالي واقتصادي لها ، فإنها كانت تكتسب أهمية أكبر في الدولة الإشتراكية التي تأخذ بمبدأ التخطيط الشامل للاقتصاد القومي ، ذلك أن الميزانية العامة بها تعتبر جزءًا أو شريحة من الخطط متوسطة الأجل أو طويلة الأجل التي توضع من قبل أجهزة التخطيط المركزية ، وفي هذا يعتبر التخطيط المالي مظهراً للنشاط المالي للدولة الإشتراكية قبل انهيار الاتحاد السوفيتي في أوائل التسعينات .

ونشير بعد ذلك إلى المبادئ التي تحكم الموازنة العامة في الفصل الثاني.



الفصل الثاني

المبادئ التي تحكم الموازنة العامة

تخضع المالية التقليدية الميزانية العامة لمبادئ معينة تحكمها خاصة عند تحضيرها من جانب السلطة التنفيذية ، ومع تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تطورت بالتالي هذه المبادئ وتجاوزت إطارها التقليدي في ظل المالية التقليدية ، ويمكن أن نشير بإيجاز إلى هذه المبادئ والتطورات التي لحقتها كما يلي :

١ ـ مبدأ سنوية الميزانية : La Regle de l'annualite du budget

رأينا أن الميزانية العامة يتم إعدادها من جانب السلطة التنفيذية لفترة مستقبلة هي سنة عادة ، وقد اختيرت السنة كمدة في ذلك لأنها أصلح مدة لعمل التقديرات سواء للنفقات العامة أو الإيرادات العامة ، فهي تحتوي على دورة كاملة للفصول الأربعة ومن ثم تلائم كلا من النفقات العامة والإيرادات العامة .

وإذا قلت مدة الميزانية عن سنة كاملة أدى ذلك إلى بعض النتائج الضارة . فقد يكون الإيراد في ميزانية ما كبيراً وقد يكون في الميزانية التي تليها صغيراً إذا صادف في الأولى موعد تحصيل ضريبة غزيرة الحصيلة مثلا ، وهذا يساعد على إسراف الحكومة من ناحية ، ويشيع الإضطراب في الأعمال الحكومية من ناحية أخرى .

فإذا أضفنا إلى ذلك أن تحضير الميزانية ومناقشتها واعتمادها يتطلب وقتًا وجهداً كبيرين ، فإن تكرار ذلك لفترة أقل من سنة يثير كثيراً من الصعوبات في هذا الخصوص .

ومع ذلك إذا طالت مدة الميزانية عن سنة أصبح من الصعب وضع تقديرات دقيقة للنفقات العامة والإيرادات العامة ، فضلا عن ضعف رقابة السلطة التشريعية إذا طالت هذه المدة عن سنة ، ولهذا فإنه لإمكان تحقيق الرقابة بصورة فعالة فإنه يتعين أن تكون هذه المدة عن سنة فقط وهو ما أدى إلى إعتناق مبدأ سنوية الميزانية العامة .

ومع ذلك فإنه بالنظر إلى تطور دور الدولة في الحياة الإقتصادية والاجتماعية فإن ثمة مشروعات استثمارية لا يمكن تحقيقها إلا في فترة أطول من السنة ، كتلك التي تستهدف زيادة الطلب الكلي الفعال بقصد إنتشال الإقتصاد القومي من الأزمة مثلا ، أو المشروعات التي تستهدف زيادة الطاقة الإنتاجية كمحاولة لتحقيق معدل أعلى للتطور الإقتصادي .

فإلى جانب ما يتعين إجازته سنويًا توجد بعض أنواع النفقات العامة التي تغطي فترة أطول من السنة ولا تلحقها الإجازة إلا مرة واحدة ، وهي نفقات تأخذ عادة شكل برامج محددة ، كبرنامج الإستثمار الصناعي ، وبرنامج الإستثمار الزراعي . .الخ .

٢ ـ مبدأ توازن الميزانية : La Régle de I'equlipre du budget

سبق أن رأينا أنه بعد أن تخلى الاقتصاد الرأسمالي عن مرحلة تركيم رأس المال التجاري وإنشاء الصناعات كمرحلة في التطور الصناعي ، تقلص دور الدولة واقتصر على ما سمى في مرحلة تالية بالدولة الحارسة L,Etat Gendarme حيث اقتصر دورها على مجالات محددة طبقًا لفلسفتها ، وفي هذا كانت تؤمن الدولة الحارسة بالحرية والمساواة ، فالنشاط الخاص كفيل بتحقيق التوازن والتشغيل الكامل للموارد الإقتصادية عن طريق قوى السوق، وفي ظل عدم تدخل الدولة أحيط مبدأ توازن الميزانية بهالة من القدسية .

وتعتبر الميزانية متوازنة إذا تساوت إيراداتها مع نفقاتهاولما كان التوازن

الحسابي للميزانية أمراً حتمياً ، فإن المقصود بتوازن الميزانية هنا هو التوازن الإقتصادي والحقيقي ، بمعنى أن تكفي الموارد العادية كالضرائب والرسوم كافة النفقات الواردة بالميزانية ودون أن تلجأ الحكومة إلى حذف بعض النفقات الواردة بمشروع الميزانية حتى تظهرها متوازنة ثم تطلب فتح إعتمادات إضافية بعد صدور الميزانية بقيمة النفقات التي قامت بحذفها قبل ذلك .

وإذا لم تتوازن الميزانية العامة بهذا المعني فإنها إما أن تحقق عجزاً تتم تغطيته عن طريق الإقتراض أو الإصدار النقدي ، أو تحقق فائضاً حيث تكون الإيرادات أكبر من مجموع النفقات الواردة بالميزانية العامة ، وكلاهما يدينه الفكر التقليدي في ظل الدولة الحارسة لتحقق المخاطر مع كل من العجز والفائض .

فأما عن مخاطر العجز فيرى الفكر التقليدي أن زيادة حجم الدين العام عن طريق الإقتراض ، وتمويل الميزانية عن طريق الإصدار النقدي يترتب عليهما إخلال بمبدأ التوازن التلقائي للإقتصاد القومي ، ذلك أن اللجوء إلى الإقتراض يترتب عليه نقص الإنتاجية المتاحة في المجتمع ، فهو يسحب الموارد من الاستثمار الخاص المستغل في الصناعة والتجارة وما شابه ذلك ، فضلا عن أنه يحرم هذه القطاعات الاقتصادية من موازنة الاستثمارات التي كانت ستعود عليها لو استثمرت هي رؤوس الأموال هذه . ومن ناحية أخرى فإن اللجوء إلى الإقتراض يستلزم زيادة الضرائب لدفع فوائد الدين وتسديده فيما بعد ، كما قد تؤدى زيادة الضرائب إلى هروب رأس المال إلى الخارج أو إحجام الأفراد عن العمل . وأخيراً فإن لجوء الحكومة إلى الإقتراض يؤدي إلى زيادة نشاطها المالي وهو أمر مدان من جانب التقليديين في الأصل لأنه يخل بمبدأ ميل الإقتصاد تلقائياً نحو التوازن ودون تدخل من جانب الدولة .

أما بالنسبة للجوء الدولة إلى الإصدار النقدي ، فإن هذا الحل بدوره تكتنفه مخاطر أخرى منها أنه يثير موجات تضخمية على التفصيل الذي سبق

أن أشرنا إليه عندما تحدثنا عن التضخم كوسيلة لتمويل التنمية الإقتصادية .

فالتضخم الناشئ عن عجز الميزانية يميل في تصور التقليديين إلى الازدياد سنة بعد أخرى ، فإرتفاع الأسعار يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام ثم إلى زيادة العجز من جديد مما يدفع الحكومات إلى مواجهة العجز بمزيد من الإصدار وهكذا .

وكما أن للعجز مخاطر رأيناها عند التقليديين فإن للفائض مخاطره ، إذ يرون أن معنى تحقيق فائض في الميزانية العامة ينصرف إلى تعسف السلطة التنفيذية في إستخدام سلطاتها في فرض الضرائب ، ذلك أن فائض الموازنة العامة يمثل قدراً من الضرائب يفوق حاجة الدولة ، الأمر الذي تزيد معه هذه الدولة من نفقاتها وتدخلها في الحياة الإقتصادية والاجتماعية ، وقد لا تكون أوجه هذه النفقات ضرورية مما تصبح معه هذه النفقات أعباء دائمة في المستقبل يترتب عليها عجز دائم وضار باقتصاد الدولة .

التطور الحديث في مبدأ توازن الميزانية :

ومع توالي الأزمات والحروب ثم التحول تدريجيًا عن مبدأ التوازن الكمي للموازنة العامة ، فقد كان أول من خرج على فكر المدرسة التقليدية هو كينز الذي رأى أن مستوى التشغيل يتحدد بمستوى الطلب الكلي الفعال على التفصيل السالفة الإشارة إليه .

وعلى ذلك فإنه في حالة وجود موارد إقتصادية غير مستغلة من جانب القطاع الخاص سواء بسبب الإهمال أو بسبب عدم القدرة على الإستغلال ، فإنه يتعين على الدولة إن تعمل على تشغيلها بواسطة إنفاق عام إضافي سواء كان مصدره الإقتراض أو الإصدار النقدي الجديد .

ولا خوف من مخاطر الإقتراض أو الإصدار النقدي طالما أن توظيف هذه

الأموال يتم في مشروعات استثمارية وبالقدر الذي يمكن معه كبح جماح التضخم في الحدود السالفة الإشارة إليها في هذا الخصوص .

وفي هذا لجأت غالبية الدول المتخلفة إلى تمويل برامج التنمية بها عن طريق عجز الميزانية حيث يتم سداد هذا العجز أساسًا عن طريق القروض أو التضخم . ولأن ثمة إختلافًا بين الهيكل الإقتصادي للدولة المتقدمة والدول المتخلفة ، فإن هذا الأسلوب يتضمن مخاطر يعجز الاقتصاد المتخلف عن تفاديها عادة ، وهو ما سبق أن أشرنا إليه بالنسبة للتضخم كوسيلة لتمويل التنمية في مثل ظروف الإقتصاد المصري .

ومؤدى ذلك أن الفكر المالي الحديث لا ينظر إلى مبدأ توازن الميزانية إلا في إطار التوزان الإقتصادي العام ، فهو يحكم على سلامة السياسة المالية ليس من خلال تساوي النفقات العامة العادية مع الإيرادات العامة العادية ، وإنما من خلال الميزانية القومية أي التوازن الإقتصادي العام ، ويصبح الحرص على توازن الميزانية إذا في غير محله ، لأن السيادة تكون لفكرة التوازن الدوري ، وليس التوازن السنوي للميزانية .

٣ـ مبدأ وحدة الميزانية : La Régle de l'unite Budgitaire

يقصد بهذا المبدأ أن تدرج كافة نفقات الدولة وجميع إيراداتها في موازنة واحدة ، ويسهل ذلك معرفه المركز المالي للدولة بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات لمعرفة العجز أو الفائض ومدى كل منهما . كما يسهم هذا المبدأ في تحقيق رقابة السلطة التشريعية للموازنة العامة ، ولهذا كان هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في المالية التقليدية .

وقد أدى هذا المبدأ إلى نتيجتين :

الأولى : أنه يتعين التعرف على مركز كل مرفق من ناحية نفقاته وإيراداته وما إذا كان من المرافق التي تدر إيرادًا أو تتطلب إنفاقًا ، ومجرد تسجيل

ذلك في إطار النشاط المالي يعني الأخذ بمبدأ شمول الميزانية La Regle de la unversalite budgetaire أي عدم استبعاد أي إيراد أو أي نفقة مهما كان ضئيلا .

والثانية : ضرورة وضوح الصورة التقديرية التي تضمها الموازنة العامة، الأمر الذي دعا إلى القول بعدم تخصيص إيراد معين لتغطية إنفاق معين ، بل تجمع كل الإيرادات معًا لتقابل جميع النفقات ، وهو ما عرف بمبدأ عدم التخصيص La non - affectation des recettes .

ومع أن مبدأ وحدة الميزانية العامة قد ساد المالية التقليدية ، فإنه قد ترتب على تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية الخروج عن هذا المبدأ من خلال تغير وتطور طبيعة بعض أنواع النفقات العامة التي تقابل بعض النشاطات في تطورها المستمر والتي كانت تعتبر في فترة ما نشاطات غير عادية لتصبح في فترة أخرى نشاطات عادية وهكذا ، وقد أدى ذلك إلى ظهور ميزانيات تتعلق ببعض أنواع النشاط ، وعليه يتخذ الخروج على مبدأ الوحدة شكل تعدد الميزانيات حيث توجد الميزانيات الفرعية الاتية [1] :

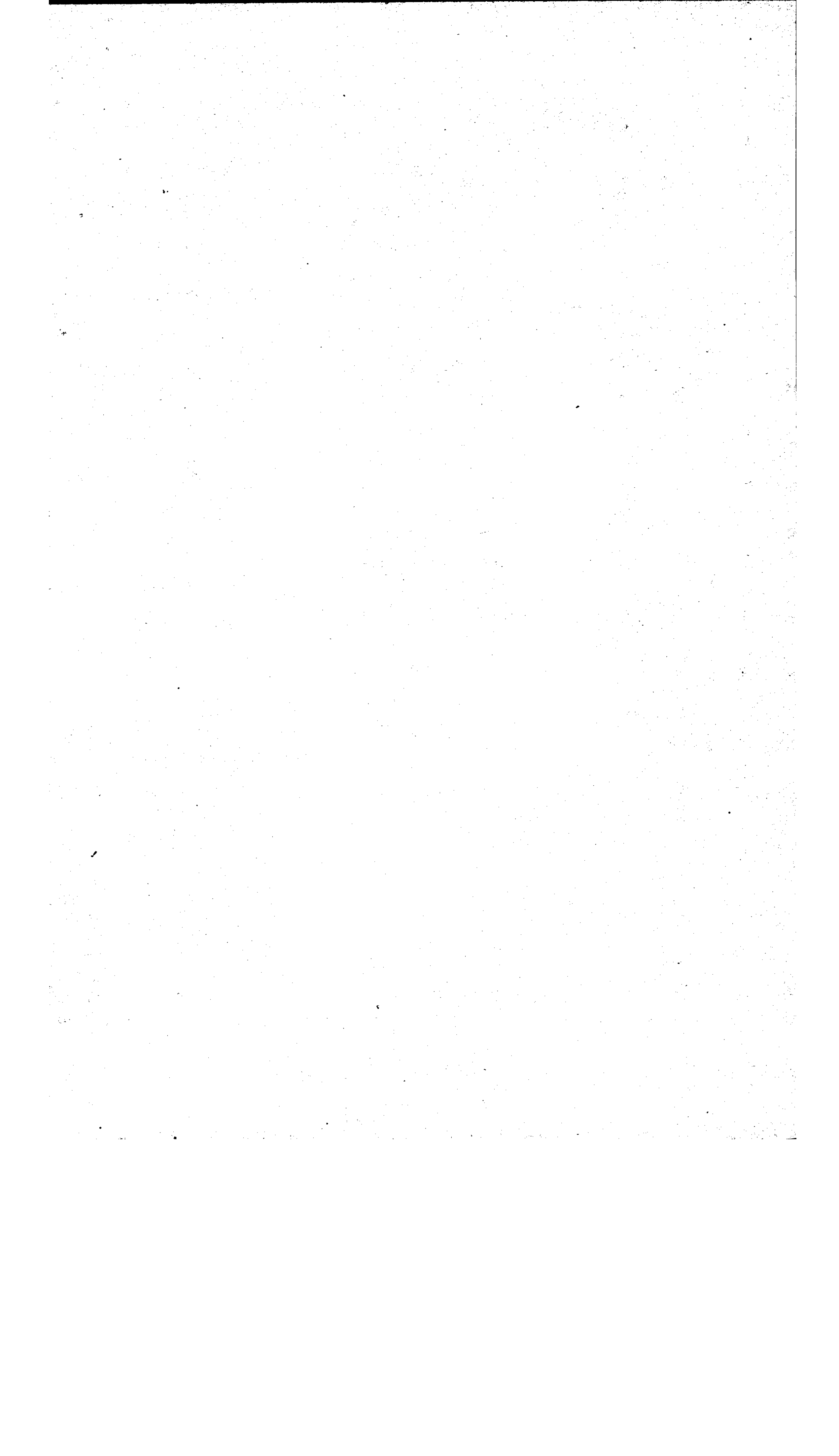
- الميزانية غير العادية .
- الميزانية الملحقه .
- ميزانيات الهيئات العامة والمستقلة .
- الحسابات الخاصة على الخزانة .

وبالرغم من عدم تحقق مبدأ وحدة الموازنة بعد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، فإن مجال تحقق هذا المبدأ ينصرف إلى

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمود رياض عطيه ، المرجع السابق ، صفحة ٤٣٨ وما بعدها .

البيانات التي تستمد من الموازنة العامة لأغراض التحليل المالي وتسهيل مهمة الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة من خلال إدراج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في جدول واحد .

ونتابع بعد ذلك الإشارة إلى دورة الموازنة العامة في الفصل الثالث من هذا الباب .



الفصل الثالث

دورة الموازنة العامة

تمر الموازنة العامة بمراحل معينة تتضمنها عملية التنظيم الفني لهذه الموازنة وتبدأ هذه المراحل بمرحلة الإعداد التي تحدد فيها السلطة التنفيذية الخدمات التي يتعين أداؤها في السنة المالية المقبلة ، وتقدر فيها النفقات العامة ، والإيرادات العامة التي تقابل بها هذه النفقات .

وتبدأ بعد ذلك مرحلة الاعتماد من جانب السلطة التشريعية بعد مناقشة هذه التقديرات مع الحكومة وإدخال التعديلات التي تراها ضرورية عليها .

وبعد اعتماد الموازنة العامة من جانب السلطة التشريعية تبدأ مرحلة التنفيذ ببداية السنة المالية التي تغطيها الموازنة العامة ، وهنا تقوم الدولة بأجهزتها بتحصيل الإيرادات العامة وإجراء الإنفاق اللازم لأداء هذه الأجهزة لوظائفها .

على أنه لضمان حسن تنفيذ الهيئات والأجهزة المختلفة للموازنة العامة فإن هناك مرحلة أخيرة من مراحل دورة الموازنة العامة هي مرحلة الرقابة ، وتختلف أساليب ومدى هذه الرقابة من دولة إلى أخرى .

ويمكن أن نشير بإيجاز إلى كل مرحلة من هذه المراحل وذلك في مبحث مستقل كما يلي :

المبحث الأول : مرحلة إعداد الموازنة العامة .

المبحث الثاني : مرحلة إعتماد وتنفيذ الموازنة العامة .

المبحث الثالث : مرحلة الرقابة على الموازنة العامة .

المبحث الأول

مرحلة إعداد الموازنة العامة

تختص الحكومات من خلال نشاطها المالي بتحديد الوسائل المثلى لإشباع الحاجات العامة حتى يتم إعداد الميزانيات على أساسها ، ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تطور بالتالي نشاطها المالي الذي أصبحت معه عملية إعداد الموازنة العامة مسألة فنية تخضع للتطور المالي حتى تلائم الإقتصاد المعاصر في حركته .

ولأن إعدا الموازنة العامة مسألة فنية وإدارية ، فإن الحكومات تقوم بهذا الإعداد من جانبها بإعتبارها أقدر السلطات على تقدير إيرادات الدولة وأوجه إنفاقها وإشباعها للحاجات العامة ، ولا ينفي قيام المجلس النيابي بإعطاء توجيهات عامة للحكومة لمراعاة بعض الإعتبارات عند تحضير الموازنة العامة.

وتتحمل وزارة المالية دوراً أساسيًا في إعداد الموازنة ، فهي تقوم بتجميع مقترحات أوجه الإنفاق التي تقدمها الإدارات المختلفة ، ثم تحصر إيرادات الدولة وتقديراتها ، وتوازن بين هذه وتلك .

على أنه إذا ازداد حجم النفقات العامة عن حجم الإيرادات العامة فإن لوزير المالية عادة أن يقوم بتخفيض بعض أوجه النفقات العامة لتحقيق التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة [1] .

---

(١) قد يعطي هذا الوضع نفوذاً أكبر لوزير المالية على زملائه الوزراء الأمر الذي يرى معه بعض الكتاب إسناد تحضير الميزانية لرئيس الحكومة ، ومع هذا فإن الدول تختلف في ذلك . وإذا كان النظام الإنجليزي يعطي وزير المالية المسئولية الأولى في تحضير الميزانية، فإن رئيس الحكومة يقوم بنفسه في الولايات المتحدة الأمريكية بالإشراف على تحضير الميزانية .

أساليب أعداد الموازنة العامة :

أولا : الأساليب التقليدية لتحضير الموازنة العامة :

تأخذ بعض الدول بالأسلوب التقليدي لتحضير الموازنة ونقتصر في هذا الخصوص على النموذج المصري حيث يمر تحضير الموازنة العامة معه بخطوات هي :

١ ـ إعداد إطار الموازنة العامة .

٢ ـ إصدار منشور الموازنة العامة .

٣ ـ تشكيل لجان إعداد تقديرات الموازنة العامة .

٤ ـ بحث مشروعات موازنات الجهات بوزارة المالية .

٥ ـ المناقشة الوزارية لمشروع الموازنة العامة وعرض المشروع على مجلس الوزراء .

٦ ـ إعداد وثائق الموازنة العامة المرسلة لمجلس الشعب .

ونشير بإختصار إلى كل من هذه الخطوات فيما يلي :

١ـ إعداد إطار الموازنة العامة :

والمقصود بذلك هو إعداد تصور مبدئي لما تكون عليه الأرقام التي تتمضنها الموازنة العامة الجديدة من ناحية تقديرات النفقات العامة والإيرادات العامة ، وما إذا كان هناك فائض أو عجز . وتبدأ وزارة المالية في إعداد هذا الإطار عادة بعد شهر يونيو على أساس أن تنفيذ الميزانية العامة الجاري يساعد على التنبؤ بتوقعات السنة المالية الجديدة .

وتعتمد وزارة المالية في هذا الخصوص على عدة مؤشرات منها :

إتجاهات السياسة العامة للدولة وإتجاهات السياسة الاقتصادية ، فإتجاه

أثمان المواد الأولية عالميا نحو الارتفاع مثلا يعكس أثره على توقعات تقديرات الإعتمادات اللازمة للإستيراد والتصدير ، كما أنه يؤثر على موارد الدولة من حصيلة الضرائب الجمركية على الواردات ، كما يتم الاسترشاد بحالة الصرف على الإعتمادات في السنوات السابقة كما توضحها الحسابات الختامية، وتقارير المتابعة ، وحالة حصيلة الموارد المختلفة من الجزء المنتهي من السنة المالية .

وبعد التوصل إلى تحديد إطار الموازنة العامة على هذا الأساس تتم مناقشته بين وزارة المالية ووزارة التخطيط ، وعلى ضوء ما تسفر عنه هذه المناقشة يتم التوصل إلى أساس موحد لإطار الموازنة العامة أوالخطة السنوية حيث يتم عرضه على اللجنة الوزارية ثم مجلس الوزراء ليتم إقراره كتصور مبدئي لتقديرات الموازنة العامة عن السنة المالية المقبلة واستثمارات العام المقبل.

٢ ـ منشور الموازنة العامة :

لإعداد الموازنة العامة تصدر وزارة المالية تعليمات، على هيئة منشورات تبلغ لجميع الإدارات والمصالح والهيئات والجهات التابعة لها ، ويتضمن هذا المنشور بيانات بعناصر السياسة العامة التي ستطبق عند إعداد الموازنة العامة للسنة المقبلة وأسس تقدير الاستخدامات سواء كانت متعلقة بالباب الأول الخاص بالمرتبات والأجور ، أو بالباب الثاني الخاص بالمصروفات الجارية أو بالباب الثالث الخاص بالإنفاق الإستثماري أو بالباب الرابع الخاص بالتحويلات الرأسمالية . كما يتضمن المنشور الموعد الذي تنتهي فيه هذه الجهات من إعداد تقديراتها وإرسالها إلى وزارة المالية .

وقد أشار في ذلك القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة في المادة رقم ١٣ ، فقضت بأنه « يصدر وزير المالية كل سنة منشوراً

يتضمن القواعد التي تتبعها الجهات عند إعداد مشر ـ موازنتها وذلك على ضوء الأهداف المخططة المطلوب تحقيقها وفقًا للسياسة العامة للدولة ، وتلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها إلى وزارة المالية قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل » .

٣ ـ تشكيل لجان إعداد تق ـ رات الموازنة العامة :

وتضم هذه اللجان ممثلين عن جهاز الميزانية ووزارة التخطيط والمراقب المالي وممثل إدارة الموازنة بالجهة ، ويعاون ممثل وزارة المالية اللجنة في شرح قواعد وأسس تقدير الإستخدامات والموارد كما وردت بالمنشور العام .

وقد أشارت إلى تشكيل هذه اللجان المادة رقم ١٤ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ السالفة الإشارة إليه حيث نصت على أن « تشكل في كل جهة لجنة تختص بإعداد مشروعات الموازنة الجارية والرأسمالية مع مراعاة النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة وعلى أساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات الفنية والاقتصادية التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف المخططة .

كما يراعى في إعداد مشروعات الموازنات ، والمشروعات التي تتقرر في الخطة السنوية وموازنة النقد الأجنبي التي تعدها الوزارات المختصة .

وتحدد اللائحة التنفيذية طريقة تشكيل هذه اللجان ..

٤ ـ بحث مشروعات موازنات الجهات بوزارة المالية :

بعد أن توافي الجهات المختلفة وزارة المالية بمشروعات موازناتها تقوم الإدارات المختلفة بالوزارة ببحث هذه المشروعات على أساس أن مشروعات الوزارات تبحثها الإدارة العامة لموازنة الجهاز الإداري ، ومشروعات الهيئات العامة تبحثها الإدارة العامة لموازنة الهيئات العامة . . وهكذا .

ويقوم جهاز الموازنة بمراجعة الناحية الحسابية ، وله حق طلب بيانات

معينة والإطلاع على المستندات اللازمة .. إلخ ، وذلك حتى لا تتجه تقديرات النفقات العامة نحو الزيادة أو الخفض عن الواقع ، ومن ثم يصل التنبؤ بالتقديرات في النهاية إلى درجة مناسبة من الواقعية .

٥ ـ المناقشة الوزارية لمشروع الميزانية العامة وعرض المشروع على مجلس الوزراء .

يجمع وزير المالية والوزير المختص لمناقشة وجهتي نظر جهاز الموازنة العامة ووجهة نظر الوزارة المختصة للتوصل إلى ما يمكن اعتماده للسنة المالية الجديدة بهدف تحديد نتائج كل ميزانية عامة طبقًا للتقسيم القائم للميزانية العامة ، وما إذا كان هناك فائض أو عجز .

على أنه إذا كانت النتيجة عجزاً ، فإنه يمكن تغطية هذا العجز عن طريق موارد إضافية تتمثل أساسًا في :

- فرض ضرائب أو رسوم جديدة .
- إصدار قروض جديدة .
- إعادة جدولة بعض القروض المستحقة أقساطها خلال السنة المالية .
- معونات أجنبية .
- التمويل التضخمي .

علي أنه عند انتهاء وزير المالية من مناقشة الوزراء المختصين ، فإنه يعرض الموازنة العامة على اللجنة الوزارية المختصة ثم مجلس الوزراء الذي يناقش أوضاع الميزانية العامة بحضور الوزراء المختصين ، فإذا رأى إدخال تعديلات عليها تراعي تلك التعديلات من جانب وزارة المالية تمهيداً لإحالة مشروع الميزانية العامة للدولة ومكوناته إلى مجلس الشعب .

مكونات مشروع الموازنة العامة :

وتتكون مكونات مشروع الموازنة العامة للدولة من مشروع قانون يربط الموازنة العامة للدولة ، ومشروع قانون آخر بربط استخدامات وموارد صندوق الطوارئ عن السنة المالية الجديدة ، ومذكرة تحليلية للميزانية العامة فضلا عن التأشيرات العامة التي تمثل أحكامًا معينة تعتمد من مجلس الشعب مع الموازنة العامة ، وتكون لها نفس القوة القانونية للموازنة العامة ، وقد تكون هذه التأشيرات العامة تأشيرات تنظيمية تستهدف تعديل الفئات أو الدرجات من ناحية ، أو جواز نقلها من جهة إلى أخرى من ناحية ثانية ، أو إجراء إصلاح وظيفي من ناحية ثالثة وهكذا .

كما قد تستهدف هذه التأشيرات تنظيم الإنفاق أو ضغط الإنفاق أو تحقيق الرقابة حسب أهمية الموضوعات .

وجدير بالذكر أن المادة ٢٢ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ تنص على أنه «تكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون» .

ثانيًا : الأساليب الحديثة لتحضير الموازنة العامة [1] :

يتم تحضير الموازنة العامة كما رأينا على نحو روتيني بحيث تصبح الموازنة العامة بمثابة مجموعة تصريحات بإنفاق الموارد العامة ، في حين يتعين اعتبار الإيرادات بمثابة التزامات تتعلق بتنفيذ مهام محددة تهدف لتنظيم النفع العام .

ولهذا السبب كون الكونجرس الأمريكي لجنة خاصة عام ١٩٥٠ تسمى

(١) انظر في ذلك : - دكتور شويف رسيس تكلا ، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ٧٨ / ١٩٧٩ ، صفحة ٤٣٢ وما بعدها .
- دكتور حامد دراز ، مبادئ الاقتصاد العام ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ١٩٧٩ ، صفحة ٤٠٨ وما بعدها .

بلجنة هوفر لدراسة هذا الموضوع واقترحت أنه يتعين تقسيم الميزانية العامة طبقًا لوظائف الدولة على أساس التقسيم الإداري (الوزارة ـ المصالح ـ الهيئات) .

ويقصد بالتقسيم الوظيفي تصنيف النفقات العامة وتبويبها في مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من وظائف الدولة على نحو يسمح بمقارنة نفقات هذه الوظائف .

كما طالبت لجنة هوفر بالتركيز على الأهداف عند إعداد الموازنة بدلا من العمل على تحديد الأساليب التنفيذية لهذه الأهداف مما يجعل الموازنة تتسم بالجمود الأمر الذي يعجز معها منفذوها غالبًا عن بلوغ النتائج المطلوبة .

وفي عام ١٩٥٥ طالبت اللجنة كذلك بضرورة تسجيل مختلف الأعباء المالية التي تتحملها الدولة في الموازنة العامة ، وعلى ذلك فإن مقابل استهلاك الأموال العامة ينبغي تسجيله في الموازنة حتى تعبر هذه عن الوضع المالي الحقيقي للدولة .

وليس من شك في أن مقترحات اللجنة تمثل تطوراً في الفكر المالي يتم التخلص معه من المفهوم التقليدي للموازنة العامة كسجل لنفقات الدولة وإيراداتها العامة لصالح مفهوم حديث وملائم تصبح بمقتضاه أداة لترشيد الاستخدام الحكومي للأموال العامة .

موازنة الأداء :

وقد أصبح هذا التطور في صورته النهائية ممثلا في إعداد موازنة أداء إلى جوار الموازنة العادية ، وفي تخطيط وبرمجة الموازنة بصورة تكفل ترشيد الإنفاق العام .

وإذا كان الأسلوب التقليدي لتحضير الموازنة العامة يهتم بعملية شراء

عناصر الإنتاج من جانب الحكومة خلال السنة المالية دون بيان علة ذلك ، فإن ميزانية الأداء تحدد أمام كل اعتماد الإنجازات المراد تحقيقها ، فالعبرة مع هذه الميزانية بتحقيق أهداف إنتاجية محددة بما يسمح بالربط بين نفقة كل وحدة من السلعة والمنتج النهائي منها [1] .

---

(١) ويقصد بالتخطيط في هذا المجال التعريف بوضع الأهداف التي تبغي الحكومة تحقيقها في الزمن الطويل ، ووضوح هذه الأهداف ييسر لمحضري الميزانية رسم برنامج محدد لنشاط الحكومة وتقدير تكلفته الإجمالية ، ويقترب ذلك من ميزانية الأداء التي يرتكز تحضيرها على المنتج النهائي وليس على الوسائل التنفيذية وإن كان نظام التخطيط هذا يختلف عن ميزانية الأداء بشمول نظرته وبالتالي في دراسة الحاجات العامة في فترة طويلة تسمح بتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد التي تمول إشباع الحاجات .

أما البرمجة فيقصد بها بيان البدائل المختلفة بتحقيق الأهداف المحددة مع تقدير العبء المالي الذي يعنيه وضع أي بديل موضع التطبيق ، وعليه فإن البرمجة تعني بتحديد أساليب تنفيذ الأهداف والتنسيق بين تكلفتها الإجمالية والموارد المتاحة لتمويل تحقيق هذه الأهداف بحيث لا يعوق تنفيذ هذه العملية عوائق مالية .

ومن ناحية أخرى فإن دور الميزانية يرتبط بترجمة الشرائح السنوية من البرامج في صورة اعتمادات مالية سنوية مع مراعاة التمويل المالي في الأجل القصير ، وفي ذلك يتم التوفيق بين اعتبارات الأجل القصير وخطط المدى الطويل ، ذلك ان الأجل القصير محكوم بالموارد المالية الفعلية ، ومع ذلك فإن المشرفين في هذه المرحلة مسئولون عن التنسيق بين ما هو متاح فعلا من موارد وما تقرر اعتماده من أهداف وبرامج في المدى الطويل بهدف التأثير في هيكل الخدمات .

انظر في تفصيل ذلك :

المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، نظام التخطيط والبرمجة والموازنة ، ترجمة الدكتور محمد سعيد أحمد ، يوليو (تموز) ١٩٧٦ .

المبحث الثاني

مرحلة اعتماد وتنفيذ الموازنة العامة

لا تكتسب الموازنة العامة هذا الأسم إلا إذا تم اعتمادها من جانب السلطة التشريعية ، وفي هذا يقضي دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ في المادة ١١٥ منه بأنه « يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهر على الأقل من بدء السنة المالية ، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها » .

« ويتم التصويت على مشروع الموازنة العامة بابًا بابًا وتصدر بقانون ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة . وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها » .

ومن ناحية أخرى يحدد القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة في مصر في المادة ١٦ منه طريقة اعتماد الموازنة العامة ، كما يحدد السنة المالية حيث تقضي بأن « يعرض وزير المالية مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء ويحيله إلى مجلس الشعب في الميعاد المحدد بالدستور » .

كما تقضي المادة ١٧ من نفس القانون بأنه « إذا لم يصدر قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف في حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين اعتمادها » .

ولعله من المناسب أن نشير في هذا المجال إلى أن اعتماد مجلس الشعب للإيرادات يختلف في طبيعته عن اعتماد النفقات ، فهو بالنسبة للإيرادات إجازة بتحصيلها . وعلى هذا الأساس فإن الحكومة لا تلتزم بتحصيل المبالغ المستحقة لها في حدود رقم الإيرادات الإجمالي الوارد في الموازنة العامة ،

وإنما يحق لها أن تتعدى هذا الرقم دون الحصول على إذن مسبق من المجلس النيابي بذلك ، فالخطأ في تقدير الإيرادات لا يقتضي تدخل هذا المجلس للتوفيق بين الإيرادات المقدرة والإيرادات الفعلية .

أما بالنسبة للنفقات العامة فإن الأمر يختلف فيما يتعلق باعتماد مجلس الشعب لها ، ذلك أن هذا الاعتماد يتم تفصيلا بحيث يعتمد كل باب على حدة دون أن تستطيع الحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل منها أو نقل أي مبلغ من باب إلى آخر إلا بموافقة مجلس الشعب . وقد أشارت المادة ١١٦ من الدستور المصري إلى ذلك بقولها إنه « تجب موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب إلى اخر من أبواب الموازنة العامة وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد في تقديراتها وتصدر بقانون » .

أما فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة العامة ، فإنه بعد اعتماد السلطة التشريعية تبدأ مرحلة التنفيذ ، وهنا تقوم الدولة بأجهزتها بتحصيل الإيرادات العامة وإجراء الإنفاق اللازم لأداء هذه الأجهزة لوظائفها وذلك في الحدود السالفة الإشارة إليها .

وتختص السلطة التنفيذية أساسًا بالجانب التنفيذي للموازنة العامة وتمثلها في ذلك وزارة المالية وأجهزتها المختلفة ، وبالنسبة لتحصيل الإيرادات التي تعتبر الضرائب المباشرة وغير المباشرة أهمها ، تقوم بهذة العملية كل من مصلحة الضرائب العقارية ،ومصلحة الضرائب ،ومصلحة الجمارك، ومصلحة الضرائب على المبيعات .

كما تقوم السلطة التنفيذية بأداء النفقات العامة طبقًا للاعتمادات المخصصة لمختلف الأوجه .

ومن المهم في تنفيذ الموازنة العامة أن يراعى خفض النفقات العالية ما أمكن ، ذلك أن اشباع الحاجات العامة من جانب الدولة يتعين أن يتم في

إطار أقل تكلفة ممكنة الأمر الذي يتطلب الأخذ بالأساليب الإدارية التي تحقق الكفاءة في الأداء . وقد يكون من المفيد في ذلك أن يتم تنظيم إدارة شئون الدولة في مختلف القطاعات وتحديد الاختصاصات بما يضمن الأهداف العامة وبما يساعد على ضبط تنفيذ الموازنة العامة في جانبي النفقات والإيرادات العامة .

ولعل تعميق دور الرقابة المالية من الأمور التي تساعد على انضباط تنفيذ الموازنة العامة للدولة خاصة وأن السلطة التنفيذية ملتزمة بتقديم الحساب الختامي للسنة المالية المنقضية حيث تستطيع الأجهزة الفنية المختصة ممارسة رقابتها من خلاله .

المبحث الثالث

مرحلة الرقابة المالية على الموازنة العامة

لا تعتبر الرقابة المالية على الموازنة العامة للدولة مرحلة مستقلة بذاتها ، بل إنها تبدأ مع بدء أول مراحل الموازنة العامة وهي مرحلة التحضير أو الإعداد ، ثم تصاحب مرحلة الاعتماد والتنفيذ بعد ذلك ليكون الالتزام بتقديم الحساب الختامي طبقًا لنص المادة ١١٨ من الدستور المصري أحد صور هذه الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة في مصر .

ففي مرحلة التحضير تعتبر مناقشة مقترحات الجهات بمعرفة جهاز الميزانية العامة بوزارة المالية من قبيل الرقابة المالية وذلك بهدف عدم إدراج اعتمادات غير ضرورية واستبعاد أية مغالاة في الاعتمادات المقترحة .

وجدير بالذكر أن الرقابة المالية لم تعد قاصرة على حماية المال العام وذلك بسبب تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وإنما انسحبت على الأهداف للتحقق من إنجازها في المدة المقررة وبالطريقة المرسومة في ذلك .

وعلى ضوء ذلك يمكن حصر صور الرقابة عمومًا فيما يلي :

١ ـ رقابة إدارية ويقوم بها الرؤساء على المرءوسين ، كما يقوم بها المفتشون الماليون التابعون لوزارة المالية .

٢ ـ رقابة قضائية وتقوم بها المحاكم عند نظر المخالفات ذات الوزن النسبي الأهم .

٣ ـ رقابة تقوم بها أجهزة الرقابة ، فمثلا إذا كانت وزارة المالية في مصر تقوم بها بالرقابة قبل الصرف ، والجهاز المركزي للمحاسبات يقوم بالرقابة

بعد الصرف [١] ، فإن تعدد هذه الأجهزة يستدعي التنسيق بينها وعدم تعدي كل منها على الآخر .

٤ ـ رقابة برلمانية وتقوم بها السلطة التشريعية من خلال لجانها المالية ، ومن خلال اعتماد قانون الربط النهائي للنفقات العامة والإيرادات العامة بالموازنة العامة .

عناصر نجاح الرقابة المالية :

لكل تنجح الرقابة المالية فإنه يتعين توافر عناصر معينة ومنها :

١ ـ [illegible] الرقابة الداخلية حيث يصعب ارتكاب أي خطأ أو تزوير يؤدي إلى [illegible] أو اختلاس الأموال العامة ، فتطبيق نظم الرقابة الداخلية يؤدي تلقائيًا إلى اكتشاف ذلك فضلا عن تحديد المتسبب فيه ، ومن هنا يتعين ألا ينفرد عامل أو موظف واحد بالعمل بل يجب توزيعه على العاملين مع تحديد مسئولياتهم في ذلك .

٢ ـ دقة تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية ، وينبغي العمل على تطوير هذه القوانين واللوائح باستمرار بالإضافة إلى ضرورة التفويض في

---

(١) أنشئ الجهاز المركزي للمحاسبات بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان المحاسبة ، وقد أصبح هذا الجهاز ملحقًا الآن بمجلس الشعب بموجب القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٥ ، ورقابة هذا الجهاز لا تقتصر على أعمال الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة وإنما تمتد لتشمل الهيئات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها ، وكذلك أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها . ورقابة هذا الجهاز إما تكون مالية ومحاسبية أو رقابة فنية ، وفي الأولى يراقب الجهاز الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من سلامتها ، أما الرقابة الفنية فتهدف إلى تقييم تصرفات المشرفين على الهيئات العامة والشركات التابعة لها بالنسبة للأعمال الإدارية والتنظيمية .

الاختصاصات والتخفيف من حدة المركزية .

٣ ـ ضرورة توافر الخبرة الكاملة فيمن يقوم بالرقابة المالية ومن هنا يتعين وضع البرامج التدريبية لزيادة كفاءة الرقابيين وإحاطتهم بكل مستحدث مما يتصل بعملهم .

ومن المفيد أن نشير في هذا الخصوص إلى أن الرقابة المالية الناجحة لا تكون سلبية بمعنى أنها لا تقتصر على كشف الانحرافات دون أن تضع العلاج لأسباب هذا الانحراف ، كما يجب أن تناسب الرقابة المالية طبيعة العمل الذي تتم مراقبته وما إذا كان خدميًا أو إنتاجيًا ، والعمل الخدمي تتم مراقبته، من خلال تقييم الخدمة وكيفية أدائها ، بينما تتم مراقبة العمل الإنتاجي من خلال الناتج وما إذا كان يتمتع بالجودة المطلوبة ومطابقًا للمواصفات أم لا .

الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على الصرف :

رأينا أن وزارة المالية في مصر تقوم بالرقابة السابقة على الصرف ، وجهاز المحاسبات يقوم بالرقابة اللاحقة على الصرف ، فما هي مزايا وعيوب كل منهما ؟

مزايا وعيوب الرقابة السابقة على الصرف :

من مزايا الرقابة السابقة على الصرف ما يأتي ؛ :

١ ـ يمنع هذا النوع من الرقابة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تتسم بعدم المشروعية الأمر الذي يدعم سلطة القانون .

٢ ـ تخفف الرقابة السابقة على الصرف من المسئولية الملقاة على عاتق رجل الإدارة التي تتأتى من جراء إبرامه التصرفات المالية ، فهو يستند إلى قرار هيئة الرقابة في أي مناقشة لتصرفه في المستقبل .

٣ ـ تحقق الرقابة السابقة وفراً في النفقات العامة وتحول دون الإسراف ما دامت ترفض النفقات غير المشروعة خاصة مع اطراد التوسع في النفقات العامة .

هذا ومن عيوب الرقابة السابقة ما يلي :

١ ـ تجعل الرقابة السابقة على الصرف وزارة المالية وهي التي يناط بها هذا النوع من الرقابة ذات نفوذ كبير على وزارات الدولة الأخرى بحيث تراقب تصرفاتها وتلغي ما تراه غير مشروع ، وذلك يخالف المفهوم السليم للنظام الإداري إذ لا تعدو وزارة المالية أن تكون كغيرها من باقي الوزارات .

٢ ـ قد يترتب على الرقابة المالية السابقة على الصرف تأخير تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة من يقومون بهذه الرقابة .

٣ ـ كما قد يترتب على هذه الرقابة تقييد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي توصلت إليها الرقابة السابقة على الصرف .

مزايا وعيوب الرقابة اللاحقة على الصرف :

ومن مزايا الرقابة اللاحقة على الصرف ما يلي :

١ ـ يتم هذا النوع من الرقابة بعد الصرف أي بعد تمام العملية المالية ، وبذلك تكون قد اتضحت جميع وقائع هذه العملية ، ومن ثم تكون ملاحظات هيئة الرقابة على أساس من الواقع .

٢ ـ الرقابة اللاحقة على الصرف لا تعوق العمليات المالية وتتصف بالشمول لكافة الوقائع كما رأينا ، ومن هنا تكون أقدر على توصيف مقترحات الإصلاح .

٣ ـ يمكن للرقابة اللاحقة على الصرف أن تراقب تحقيق الأهداف المطلوبة من خلال العمليات المالية وهو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة

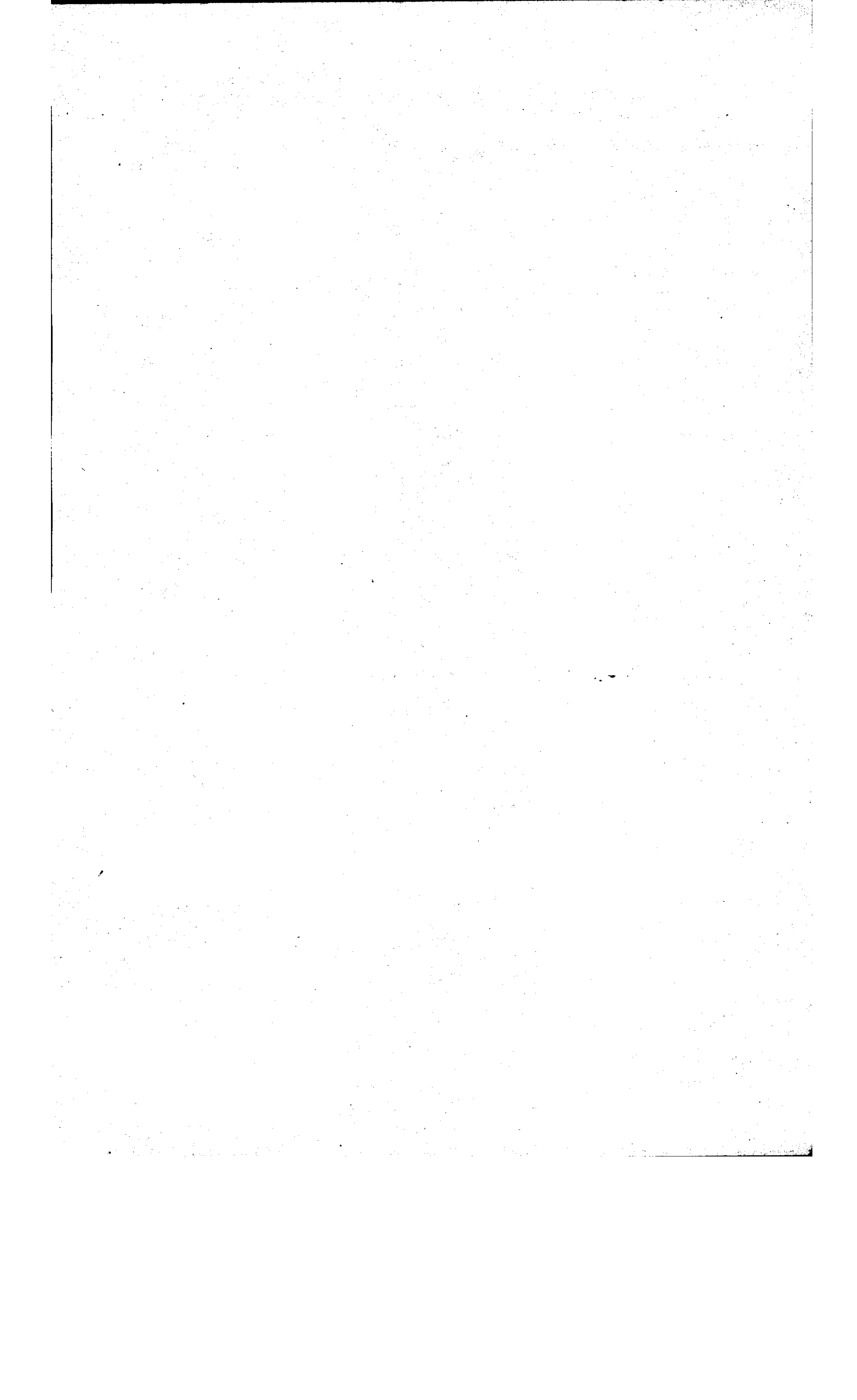
لتحضير الميزانية العامة كميزانيات الأداء ، وتخطيط وبرمجة الميزانية بصورة تكفي لترشيد الإنفاق العام .

هذا ومن عيوب الرقابة اللاحقة على الصرف ما يلي :

١ ـ أنها تتم بعد وقوع العمليات المالية ، فلا تتمكن من منع التصرف المالي الخاطئ قبل وقوعه ، ومن ثم لا تتمكن من المحافظة على المال العام.

٢ ـ تنفيذ الرقابة اللاحقة بما قررته الرقابة السابقة ، ولهذا يتكرر بحث موضوع الرقابة الخاصة إذا كان يقوم بالرقابة اللاحقة جهاز مستقل كما هو الحال بالنسبة للجهاز المركزي للمحاسبات ، ومن ثم يضيع الوقت والجهد دون مبرر .

ومع أن لكل من نوعي الرقابة ميزات وعيوب ، فإن كلا منهما ضروري من الناحية الواقعية ، ولهذا فإن سرد مزايا وعيوب كل منهما يكون من باب الجدل النظري البحث .



الفصل الرابع

دور الموازنة العامة

في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية [١]

منذ أن ازداد تدخل الدولة في الاقتصاد الرأسمالي في بداية الثلاثينات على أثر تعرض هذا الاقتصاد للأزمة ، ونشطت بعض الأفكار التي تستهدف تقرير سياسية مالية Fiscal Policy تسهم في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وذلك استهداء بالمبادئ التي ترسمها النظرية العامة للمالية العامة . ومنذ ذلك الوقت تطورت السياسة المالية سواء من جانبها المتعلق بسياسة النفقات العامة أو جانبها الخاص بالسياسة الإيرادية للدولة .

هذا وقد ازداد الأهتمام بعد الحرب العالمية الثانية بعملية التطوير الاقتصادي في الدول المتخلفة ، وكانت نقطة البدء في ذلك لدى معظم الكتاب هو التحليل الكينزي باعتباره التحليل السائد في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم ، وفي هذا لم تكن دراسة النشاط المالي للدولة بمعزل عن هذا الاتجاه، حيث تم تجاهل اختلاف الهياكل الاقتصادية والاجتماعية للدول المتخلفة ومن ثم أهداف السياسة الاقتصادية وما يتبعها من سياسة مالية .

وإذا كانت السياسة المالية تعني أساسًا استخدام بعض الأنشطة والتصرفات الحكومية بهدف تنمية الاقتصاد القومي ، فإن الموازنة العامة تعتبر أداة من أدوات السياسة المالية ، أي الأداة التي تستخدم للتأثير في الحياة الاقتصادية

---

(١) انظر في تفيلات ذلك الكاتب : دور السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، مع الإشارة إلى دولة الكويت ، مجلة الحقوق والشريعة ،السنة الخامسة، العدد الرابع ، ديسمبر ١٩٨١ صفحة ١٤٠ .

والاجتماعية ، فالإيرادات العامة لها آثارها على مستوى الدخول وعلى النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص ، كذلك يؤثر الإنفاق الحكومي على نوع النشاط الاقتصادي للقطاع الأخير وعلى النشاط الاقتصادي العام . ولهذا فإن بعض الكتاب يرون أن السياسة المالية تتمثل في الطريق الذي تنتهجه الحكومة في تخطيط نفقاتها وتدبير وسائل تمويلها كما يظهر في الموازنة [١] . ويعني ذلك أن الموازنة العامة للدولة تجاوزت مجرد كونها وثيقة تحتوي على أرقام بنفقات الدولة وإيراداتها إلى بيان تفصيلي بخطة عمل الحكومة .

دور الموازنة العامة في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم :

يتميز هيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم بأنه يغلب عليه الطابع الصناعي، فضلا عن اتساع حجم قطاع الخدمات ، وفي داخل الصناعة يغلب الوزن النسبي للصناعات المنتجة للسلع الإنتاجية بالنسبة للصناعات المنتجة للسلع الاستهلاكية .

هذا ويتطور الاقتصاد الرأسمالي من خلال التقلبات الاقتصادية الدورية ، ذلك أنه تتناوبه فترات ينخفض معها مستوى النشاط الاقتصادي عن مستواه السابق ، تعقبها فترات يرتفع معها مستوى هذا النشاط . . . . وهكذا حيث تكون عناصر الإنتاج ، مع توافرها ، في حالة بطالة جزئية في فترة انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي بسبب غياب الباعث على الإنتاج الذي يرجع إلى انخفاض مستوى الربح في هذه الفترة . وفضلا عن ذلك ، فإن مرحلة

---

(١) انظر :

- Jesse Burkhead Government Budgeting , New York John Wiley and sons Inc. 1962, 59 - 77.

وانظر كذلك دكتور منيس أسعد عبد الملك ، اقتصاديات المالية العامة ، القاهرة ١٩٧١ ، صفحة ٢٩٣ وما بعدها .

تطور الرأسمالية تتميز بتدني معدلات نموها في الزمن الطويل [١] .

ومن هنا ، فإن هيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم يفرض مشكلات تشمل أساسًا في عدم التخصيص الأمثل للموارد ، وانعدام العدالة التوزيعية للدخول والثروات ، وعدم الاستقرار الاقتصادي ، وأخيراً في انخفاض معدل التطور الاقتصادي . ويبرز دور السياسة المالية التي تعتبر الموازنة العامة أداتها في التخفيف من حدة هذه المشكلات ، وهو ما يطلق عليه بعض الكتاب وظائف الموازنة العامة [٢] .

وفي هذا النطاق نستطيع أن نشير باختصار إلى دور الميزانية العامة وانعكاساتها في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم على كل من : عدم التخصيص الأمثل للموارد ،سوء نمط توزيع الدخل القومي، عدم الاستقرار الاقتصادي .

أولا ـ عدم التخصيص الأمثل للموارد :

رأينا أن علم المالية العامة ينشغل بعملية إشباع الحاجات العامة ، وإشباع هذه الحاجات يعني قيام الدولة بإجراء نفقات عامة ، وتخصيص بعض الموارد لتغطية هذه النفقات .

ولكن تخصيص جانب من الموارد العامة يهدف إشباع الحاجات العامة من خلال إنفاق معين ، يعني إنقاص المتاح من هذه الموارد لإشباع الحاجات الخاصة في مجتمع لا يزال يعاني من الندرة النسبية في الموارد ، ومن ثم يثور سؤال مؤداه هو على أي أساس يتم تقسيم الموارد المتاحةعلى فرض

(١) أنظر :

S. T. Patel, Rates of Industrial Growth in the last Century 1860 - 1968 Economic Development and Cultural Change, Vol. ix No. 3, April 1961 p. 317 .

(٢) انظر :

R. A. Musgrave. The Theory of Public Finance, A Study in Public Economy, op-cit , p. 5.

الاستغلال الكامل لها ، بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة في مجتمع رأسمالي متقدم ؟

حاول بعض الكتاب أمثال بيجو Pigou ، ودالتون Dalton أن يربطوا بين المنفعة الحدية Marginal التي يحققها أفراد مجتمع معين من الانتفاع بالسلع والخدمات العامة ، وبين المشقة الحدية (المنفعة السلبية) Marginal التي يتحملها هؤلاء الأفراد نتيجة لأداء الضريبة اللازمة لتغطية النفقات التي تعتبر وسيلة إشباع الحاجات العامة من خلال هذه السلع والخدمات العامة .

ووفقًا لهذه الفكرة ، فإن التخصيص الأمثل للموارد فيما بين إشباع الحاجات العامة والحاجات الخاصة يتحقق بتوفر الشرطين التاليين :

١ ـ توزيع الموارد بين الاستخدامات العامة المختلفة حتى تتساوى المنافع الحدية المترتبة على الإشباع من كل من وجوه إنفاق هذه الموارد .

٢ ـ تساوي المنفعة الحدية من إشباع الحاجات العامة مع المنفعة الحدية الخاصة المضحى بها نتيجة سداد الضرائب لتمويل نفقات إشباع هذه الحاجات العامة .

والواقع أنه إذا كانت هذه الفكرة قد أبرزت دور النفقات العامة كأداة ، يتم تمويلها من الموارد العامة ، لإشباع الحاجات العامة ، فإن تحديد الحدّ بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة يعتبر مسألة سياسية تتوافق مع الفلسفة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تؤمن بها الدولة في فترة زمنية معينة .

وعلى هذا الأساس ، فإن الحد الفاصل بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، وهي حاجات متداخلة ومرتبطة ببعضها ، توضح أن حجم الإنفاق العام الذي يخصص لإشباع الحاجات العامة لا يتوقف على تساوي المنفعة الحدية المتولدة من استهلاك السلع والخدمات بالمشقة الحدية للضرائب المسددة .

وفضلا عن ذلك ، فإن هذا التحليل يفترض إمكانية قياس المنفعة الحدية، سواء كانت سالبة أو موجبة ، قياسًا كميًا ، وهو غير صحيح ، لأن المنفعة فكرة شخصية ونسبية ، ومن ثم لا يمكن قياسها عدديًا ، الأمر الذي يتعذر معه تحديد نقطة التخصيص الأمثل للموارد بين إشباع الحاجات العامة والحاجات الخاصة .

ومن ناحية أخرى ، فإن هذا المنهج في التحليل لا ينفي أن بعض الأفراد قد يحققون منفعة حدية من الإنفاق العام أكبر أو أقل من المشقة الحدية أو المنفعة السالبة التي يتحملونها نتيجة سداد الضريبة من جانبهم الأمر الذي يثير مشكلة أخرى هي سوء العدالة في التوزيع .

وفضلا عن ذلك ، فإن بعض الكتاب يرون لتحقيق التخصيص الأمثل للموارد [١] :

١ ـ ضرورة تحديد الثمن على أساس النفقة الحدية التي تعكس قيمة الموارد المستغلة في إنتاج وحدة حدية من المنتج ، ولما كان إنتاج وحدة إضافية من منتج معين يعني توظيف موارد في إنتاجها يمكن استخدامها في إنتاج منتج آخر ، فإ تعادل الثمن مع النفقة الحدية يوفر للمستهلكين فرصة المقارنة بين وحدات ذات أثمان تعكس فرصًا بديلة للإنتاج ، ومن ثم يمكن التوصل إلى التخصيص الأمثل للموارد .

٢ ـ ضرورة إيجاد نوع من التناسق بين النفقة الخاصة والنفقة الاجتماعية Social Cost ، وبين النفع الخاص والنفع العام . ومن هنا فإن تخصيص

(١) انظر ـ دكتور حامد عبد المجيد دراز ، دكتور على عباس عياد ، مبادئ الاقتصاد العام ، المرجع السابق صفحة ٣٠٠ وما بعدها .

-P. E. Taylor, the Economics of Public Finanee, New York 1966. pp . 265 - 279 .

- J, Moliver , and G. H. Webster, Public Policy and Economic Theory, London 1970 pp, 53 - 69 .

الموارد على أساس القيم النقدية لا يظهر حقيقة النفقة الكلية التي يتحملها المجتمع في الإنتاج . ولهذا يزداد الفرق بين القيمة النقدية الخاصة ، والقيمة الحقيقية الكلية كلما كانت الوفورات والتحميلات الخارجية External Econo-mies and Diseconomies كبيرة .

وعلى هذا الأساس ، فإن تخصيص الموارد على أسس نقدية خالصة يؤدي إلى توجيه تلك الموارد بحجم أقل مما يجب إلى الصناعات التي تنتج وفورات خارجية ، وبأكثر مما يجب في الصناعات التي تحتوي على تحميلات خارجية ، ومن ثم يتعين التخصيص على أساس الموارد الحقيقية الكلية المستخدمة في الإنتاج ، والناتج الحقيقي الكلي للمشروع .

٣ ـ ضرورة لجوء الدولة للتأميم بالنسبة للمشروعات الاقتصادية ، ذلك أن الأرباح الاحتكارية التي يحققها المحتكر الخاص تكون على حساب الدخول الثابتة والمحدودة ، الأمر الذي يزداد معه التفاوت في توزيع الدخول والثروات ، ولهذا يجد التأميم مبرراً للقيام به ، لتقريب البعد الاقتصادي والاجتماعي بين الدخول المرتفعة من ناحية ، لاستخدام تلك الأرباح لتمويل النفقات العامة التحويلية لصالح أصحاب الدخول المحدودة من ناحية أخرى، وإن كان ذلك مشروطًا بعدم تدهور كفاءة إدارة المشروع العام ، وإلا تحققت من جديد مشكلة عدم التخصيص الأمثل للموارد .

ثانيًا ـ سوء نمط توزيع الدخل القومي :

رأينا أنه يقصد بنمط توزيع الدخل القومي الكيفية التي يوزع بها بين الطبقات والفئات الاجتماعية ، والتي تحدد نصيب كل من هذه الطبقات والفئات.

ويتحدد نمط توزيع الدخل القومي كقاعدة عامة بطبيعة طريقة الإنتاج ولأن الإنتاج الرأسمالي يقوم على الملكية الفردية لوسائل الإنتاج وعلى العمل

الأجير ، فضلاً عن أن قوة المشروع الفردي تختلف باختلاف مدى سيطرته على السوق واحتكاره لما ينتجه من سلع وخدمات ، فإن العوامل التي يوزع على أساسها الدخل القومي بين الفئات والطبقات الاجتماعية المختلفة في الاقتصاد الرأسمالي تتحدد أساساً - كما رأينا من قبل - من خلال ما يلي :

١ - مقدار ما يتملكه الفرد من وسائل إنتاج تمكنه من أن يختص بجزء من الناتج يزداد بزيادة حجم ما يتملكه من هذه الوسائل :

٢ - مقدار العمل ومستوى إنتاجية هذا العمل حيث تلعب الخبرة والظروف المعيشية ومقدار التعليم العام والفني دورها في التأثير على الإنتاجية .

٣ - النفوذ الشخصي أو السياسي الذي يسمح لبعض الأفراد بالحصول على نصيب من الدخل لا يتناسب ومقدار ما يبذلون من عمل أو جهد .

وتؤثر هذه العوامل مجتمعة في نمط توزيع الدخل القومي الذي يتسم عادة مع توافرها بعدم العدالة ، بتوزيعه في غير صالح الطبقات العاملة عموماً ، وأصحاب الدخول الثابتة والمحدودة على وجه الخصوص .

ومع ذلك فقد تعمل الدولة في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم ، تحت ضغط التنظيمات النقابية للعمال على التخفيف من حدة انعدام العدالة التوزيعية ، خاصة وأنه كلما ازداد التفاوت في توزيع الدخول كلما قلت إنتاجية الأفراد .

وقد سبق أن رأينا كذلك أثر النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي ، حيث تستطيع الدولة من خلالها كأداة مالية أن تخفف من حدة هذا التفاوت لصالح الطبقات الفقيرة وأصحاب الدخول المحدودة .

وتستطيع الدولة كذلك أن تلعب دوراً في هذا الشأن من خلال الإيرادات العامة والضريبة التصاعدية بالذات ، وإن كان هذا الدور محدوداً بحدود هذه الضريبة .

فالضرائب التصاعدية تؤدي ، إذا ارتفع سعرها ،إلى التخفيف من حدة انعدام العدالة في توزيع الدخول على أساس أنها تستقطع جزءاً من هذه الدخول يزداد بزيادة وعاء هذه الضرائب .

ويترتب على ذلك أن يتم إنقاص جانب من الاستهلاك ، في مجتمع استهلاكي كالمجتمع الرأسمالي ، بنسبة تزيد عما يمكن أن يكون عليه الأمر في حالة عدم فرض هذه الضرائب .

ومع ذلك ، فإن للضريبة التصاعدية حدوداً في تحقيق هذا الهدف [١] ، إذ يتعين أن تكون الضرائب التصاعدية غالبة على الهيكل الضريبي ، ومن هنا فلا يكفي وجود ضريبة تصاعدية أو أكثر في ظل غلبة الضرائب النسبية على هذا الهيكل .

ومن ناحية ثانية ، فإن الضريبة التصاعدية لا تحقق هذا الهدف بسبب صعوبة نقل القوة الشرائية التي يتم الحصول عليها من ذوي الدخول المرتفعة إلى ذوي الدخول المنخفضة ، ولا يتم ذلك إلا إذا قامت الدولة بمنح إعانات مباشرة لذوي الدخول المحدودة أو بتقديم خدمات اجتماعية لهم بالمجان ، ومن ثم يخرج الأمر إلى نطاق النفقات العامة .

وأخيراً ، فإن المعدلات المرتفعة من الضريبة التصاعدية تحد من الاستثمار الخاص ، وتضعف الحافز الخاص على ذلك ، وهو لب عملية التنمية الاقتصادية في إطار مجتمع يقوم على الملكية الفردية والنشاط الخاص .

ومن هنا ، فإن النتيجة العملية لأثر الضريبة التصاعدية في التأثير على انعدام العدالة في توزيع الدخل القومي ، تكون محدودة ، ويكون تأثير الإنفاق العام في هذا الخصوص أكثر فعالية من الضريبة التصاعدية في ضوء تلك الحدود .

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٣٦٨ .

ثالثًا ـ عدم الاستقرار الاقتصادي :

يبرز دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي منذ تحليل كينز في الدخل والعمالة أو التشغيل ، بحيث أصبحت السياسة المالية تؤثر على مستوى النشاط الاقتصادي عن طريق تأثيرها على مستوى الطلب الكلي الفعال ، وبذلك اعتبرت السياسة المالية أهم الأسلحة في علاج البطالة والتخفيف من حدة التضخم .

ولتحقيق مستوى مرتفع من العمالة أو التشغيل ، في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي بسبب الكساد ، فإنه يتعين أن تتدخل الدولة بالقيام باستثمارات عامة من خلال الإنفاق الحكومي الذي يؤثر بدوره على الإنفاق الخاص علي الاستهلاك من خلال توليد دخول في يد المستهلكين تمكنهم من تنشيط الطلب الاستهلاكي .

وجدير بالإشارة أن التأثير على الإنفاق الخاص على الاستهلاك لا يتحقق فقط من جانب الإنفاق العام على الاستثمار ، بل يمكن أن يتحقق هذا الأثر أيضًا من خلال الإعانات التي تدفع للأفراد كإنفاق عام على الاستهلاك ، حيث لا يعتمد هذا النوع من الإنفاق على مستوى الدخل كما هو الحال بالنسبة للإنفاق الخاص على الاستهلاك ، وإنما على قرارات مستقلة عن مستوى الدخل ، وفي هذا يبرز دور الإنفاق العام على الاستهلاك في وقت تقل معه دخول الأفراد ومن ثم يقل طلبهم على السلع الاستهلاكية .

وإذا كان الإنفاق العام على الاستثمار يكتسب أهمية في نظر كينز على أساس أنه يضيف إلى الطلب على السلع الاستهلاكية ، فإنه يتعين أن يمثل هذا الإنفاق إنفاقًا صافيًا وليس مجرد بديل لإنفاق آخر يحل محل الإنفاق الخاص ، وإن كان تحقيق ذلك يتوقف على أسلوب تمويل الإنفاق العام سواء

من خلال الضرائب أو القروض العامة أو التضخم [١] .

وبالنسبة للإنفاق العام على الاستثمار الذي يتم تمويله عن طريق الضرائب ، فإنه عادة يمثل إنفاقًا يحل محل إنفاق آخر ، إذ ينقص الإنفاق الخاص عن طريق الضرائب ويزيد الإنفاق العام عن طريق الاستثمار .

ولأن الضرائب تحدث آثاراً انكماشية عن طريق اقتطاع جزء من دخول الأفراد ، فإنه إذا أريد تحقيق آثار توسعية ذات أهمية في الدخل القومي النقدي كان من المستحسن تجنب الضرائب كوسيلة لتمويل الإنفاق العام على الاستثمار .

ولهذا ، فإنه يتعين أن يتم تمويل الإنفاق العام على الاستثمار من حصيلة القروض ، أي عن طريق إنفاق يزيد عما تحصل عليه الدولة من مواردها العادية ، على أساس أن القروض والتضخم مصدران استثنائيان للتمويل .

ومع ذلك فإن الأمر ليس واحداً بالنسبة لأنواع القروض المختلفة ، فتمويل الإنفاق العام على الاستثمار من حصيلة القروض من الأفراد كمبالغ كانوا يحتفظون بها دون إنفاق على الإستهلاك أو الاستثمار ، هذه الطريقة تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي الفعال ، فإذا لجأت الدولة إلى هذه الطريقة على نطاق واسع ، فإن ذلك يؤدي إلى نقص الأفراد لإنفاقهم على الإستهلاك وإنقاص إدخارهم ، ومن ثم يكون الأفضل أن تتم تغطية الإنفاق العام على الإستثمار عن طريق الإقتراض من البنوك .

ويتم عن طريق الإقتراض من البنوك خلق نقود ودائع جديدة ، الأمر الذي لا تكون معه حاجة للتأثير على الإستهلاك الخاص أو الإستثمار الخاص.

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٣٧٠ ـ ٣٧٤ .

ومن ناحية أخرى ، فإن يتحقق ذات الأثر عند قيام الدولة بإصدار نقود جديدة ، أي قيامها بالتمويل التضخمي في ظل توافر شروط عملية الإنتاج في الإقتصاد الرأسمالي[١]، فإذا وصل الإقتصاد إلى مرحلة التشغيل الشامل للموارد ، فإنه يتعين عدم إستخدام هذا الأسلوب واللجوء من جديد إلى الضرائب والقروض وإلا أدى ذلك إلى خلق موجات تضخمية جديدة . فإذا لم تكف الضرائب والقروض لتحقيق تغطية للإنفاق العام على الاستثمار ، فإنه لا مفر إذاً من إنقاص الإنفاق العام حتى يمكن التوصل إلى موازنة الميزانية أو حتى تحقيق فائض في إطار الدورة الإقتصادية .

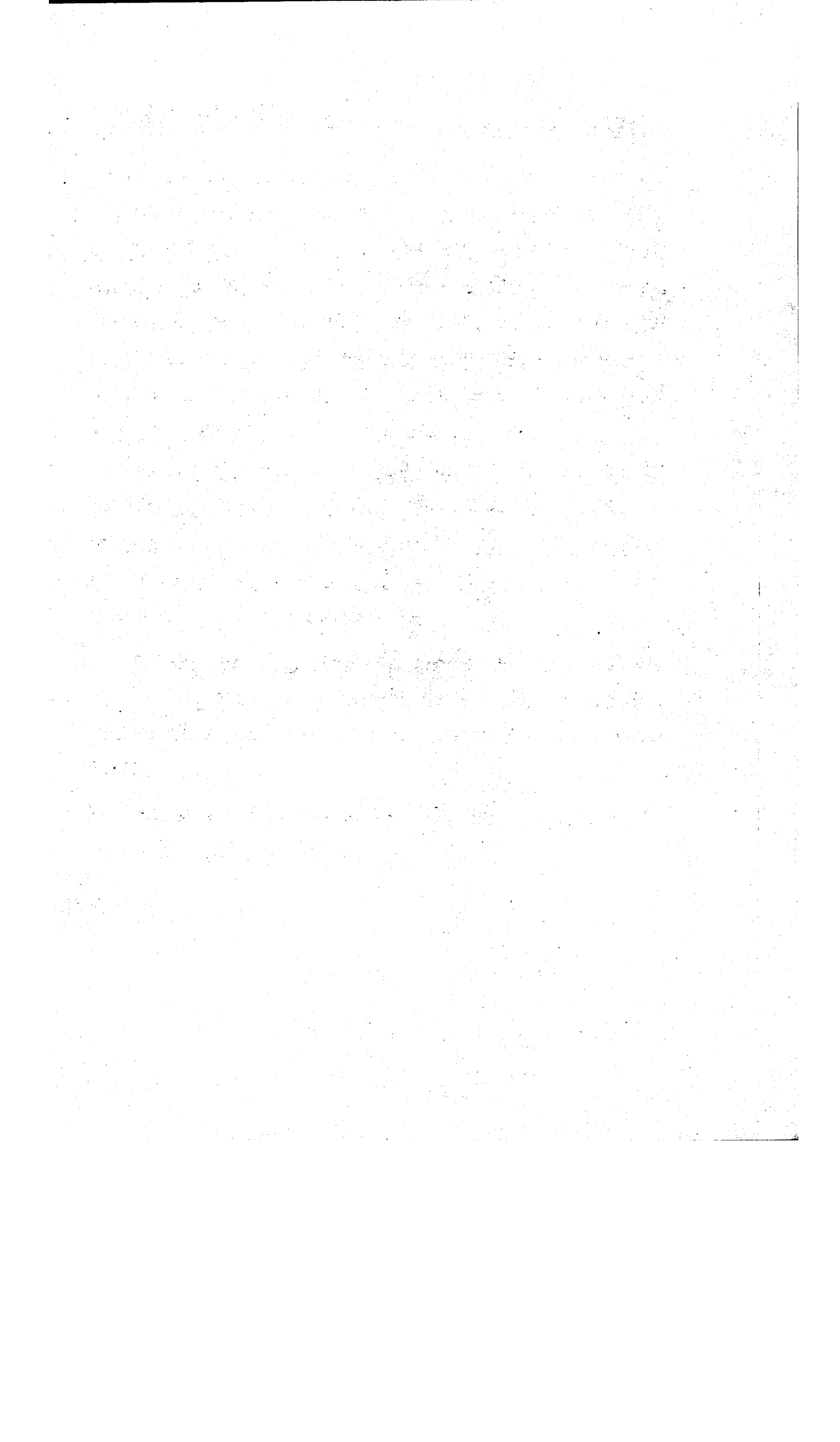
وإذا كانت تجربة الاقتصادات الرأسمالية قد أكدت نجاح أفكار كينز في هذا الشأن حتى الستينيات من هذا القرن ، فإنه بعد هذا العقد لم تكف هذه الأفكار أمام المتغيرات الجديدة التي تتمثل في نمو وتشابك العلاقات القطاعية في الإقتصاد الرأسمالي ، وازدياد درجة تركيز الإنتاج ورأس المال ، واطراد التقدم العلمي ، وازدياد ملكية الدولة . . إلخ .

وفي ذلك كله أصبح اللجوء إلى التخطيط ضرورة تفرضها هذه المتغيرات، وهو ما تزداد معه درجة تدخل الدولة ، وتكون السياسة المالية والسياسة النقدية والسياسة الاقتصادية ككل أداة الدولة في تحقيق أهدافها المختلفة .

ونشير بعد ذلك إلى الموازنة العامة في الفكر المالي الإسلامي وذلك في الفصل الخامس والأخير من هذا الباب .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك ما سبق بيانه عن التضخم ودوره في عملية التركيم الرأسمالي ، صفحة ٣٥٨ وما بعدها .



الفصل الخامس
الموازنة العامة في الفكر الإسلامي

مقدمة :

رأينا أن الموازنة العامة هي بيان تقديري وتوقعي لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلة هي عادة سنة . وفي هذا المعنى يمكن القول أن أول ميزانية عرفت في الإسلام كانت في عهد رسول الله ﷺ حيث كان يسجل كل ما يرد إليه من إيرادات وكان يجري تقديراً لها قبل ورودها بمساعدة أمنائه على المال .

كما كان الرسول ﷺ يحتفظ بسجلات لكثير من أنواع النفقات وبأسماء المسلمين وأبنائهم لكي توزع عليهم الاعطيات بسهولة ويسر ، وفضلا عن ذلك فقد كان الرسول يعد العدة ، للنفقات غير المتوقعة ، فيدخر لها جانبًا من الإيرادات العامة لمواجهتها عند حدوثها [1] .

وعلى هذا الأساس ، فإن الإسلام عرف أول موازنة له في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام ، ولم يتأخر ظهور الموازنة العامة إلى عهد عمر بن الخطاب كما يرى ذلك بعض الكتاب [2] .

وكانت مالية الدولة تقوم على أساس وجود موازنتين مستقلتين الأولى

---

(١) انظر يوسف إبراهيم يوسف ، النفقات العامة في الإسلام ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية التجارة جامعة الأزهر ١٩٧٤ ، صفحة ٢١٦ ـ ٢١٩ .

(٢) انظر د . زكريا بيومي : المالية العامة في الإسلام ، دار النهضة العربية ١٩٧٩ صفحة ٤٧٧ حيث يشير في ذلك إلى د . بدوي عبد اللطيف ، الميزانية الأولى في الإسلام ، سلسلة الثقافة الإسلامية ١٩٦٠ صفحة ٨ .

هي الموازنة الأساسية التي تواجه كافة النفقات العامة والثانية هي الخاصة بالضمان الاجتماعي حيث تختص بإشباع جانب هام من الحاجات العامة هي حاجات الضمان الإجتماعي إلى جانب الدعوة ولا يجوز الجمع بين موازنة وأخرى ، فلا ينبغي أن يجمع مال الخراج إلى مال الصدقات والعشور ، كما أنه لا يجوز أن يصرف إيراد أحد الموازنات في مصارف أخرى [١].

المبادئ العامة التي تحكم الموازنة العامة في الفكر الإسلامي :

هذا وتحكم الموازنة العامة في الإسلام بعض المبادئ على نفس النسق في الفكر المالي المعاصر ، وسنرى أي حد تتفق المبادئ التي تحكم الموازنة العامة في هذا الفكر مع تطور المنظور الإسلامي .

أولا : مبدأ سنوية الموازنة العامة :

رأينا أن الموازنة العامة يتم إعدادها من جانب الحكومة لفترة مستقبلة هي سنة ، وهذه السنة أصلح مدة لتقدير كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة وإن كان قد أجيز الخروج على هذا المبدأ في بعض الأحيان .

ويأخذ الفكر الإسلامي بهذا المبدأ كما يلي :

١ ـ يتم تحصيل معظم الإيرادات العامة على أساس سنوي ، فالزكاة لا تجب في مال حتى يحول عليه الحول أي العام الهجري ، وإن كان يستثنى من ذلك الخارج من الأرض ، كما أن الجزية تجبى سنوية .

٢ ـ الأصل أن النفقات العامة في الدولة الإسلامية سنوية أيضًا ، فقد كان عمر رضي الله عنه يعطي أهل الاستحقاق في مصارف الزكاة حقوقهم كل سنة ، وحينما نسي عامل الزكاة إعطاء سيدة حقها قال عمر لعامله « أن

(١) انظر د . بدوي عبد اللطيف ، النظام المالي الإسلامي المقارن ، المجلس الأعلى للشئون الإسلامية . ١٣٩٢ / ١٩٧٢ صفحة ١٠٠ وما بعدها .

بعثك فأد إليها صدقة العام وعام أول » ويدل ذلك على أن النفقة العامة في الأصل سنوية في نظر الإسلام .

ثانيا : مبدأ وحدة للموازنة العامة :

رأينا أن الفكر المالي المعاصر يأخذ بهذا المبدأ في الأصل ، ومن ثم يتم إدراج كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة في موازنة واحدة . ومع ذلك فإن ثمة بعض الإستثناءات تتحقق في صورة الموازنات غير العادية أو الملحقة أو المستقلة .

وفي هذا يختلف الفكر المالي الإسلامي ، فقد سبق أن أشرنا إلى أن ثمة أكثر من موازنة حيث لا يجوز الجمع مثلا بين موازنة وأخرى ، إذ لا يجمع مال الخراج إلى مال الصدقات والعشور .

ثالثا : مبدأ عمومية الموازنة العامة :

تقوم الموازنات العامة في الفكر المالي المعاصر على مبدأ شمول الموازنة العامة على كافة النفقات العامة وكافة الإيرادات العامة بحيث لا تخصص نفقات أي مرفق من إيراداته وذلك كقاعدة عامة ، ومؤدى ذلك عدم تخصيص إيراد معين لتغطية نفقات معينة .

وفي هذا يختلف الفكر الإسلامي حيث يأخذ بمبدأ تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة ، فلكل إيراد نفقة خاصة لا تنفق لغيرها ، وقد سبق أن أشرنا إلى الموازنات الثلاثة التي تتمتع كل منها بإستقلال في هذا الخصوص.

ومع ذلك ، فإن بيت المال وحدة واحدة يستهدف المصلحة العامة ، ورغم أن كل آية من ايات المصارف (مصارف الزكاة في سورة التوبة ، مصارف خمس الغنائم في سورة الأنفال ، مصارف الفيء في سورة الحشر) إستهدفت المصلحة العامة إلا أن كلا منها خص بالذكر بعض الأفراد لفتًا

للنظر إليها لرعايتها . ولهذا يرى بعض الكتاب أنه ليس هناك ما يمنع من جمع هذه الإيرادات العامة دون تخصيص مع مراعاة البدء بما قضت إليه هذه الآيات من رعاية لبعض الأفراد عند إجراء النفقات العامة (١) .

رابعا : مبدأ توازن الميزانية :

رأينا أن المقصود بهذا المبدأ هو أن تكون النفقات العامة متساوية مع الإيرادات العامة ، وكان الفكر المالي التقليدي يحرص على ذلك دون أن يتحقق فائض أوعجز . أما الفكر المالي الحديث فيختلف في ذلك إذ العبرة بالتوازن الإقتصادي العام وليس بتوازن الميزانية .

وفي هذا سبق الفكر المالي الإسلامي ما انتهى إليه الفكر المالي الحديث، ذلك أن الرسول ﷺ حينما كان يضطر للإنفاق بأكثر من الإيرادات كان يقوم بتحصيل بعض الإيرادات مقدمًا قبل حلول ميعاد إستحقاقها كما كان يحدث أحيانًا من تعجيل الزكاة قبل موعدها ، وفي هذا أشار أبو عبيد (٢) أن النبي ﷺ تعجل من العباس صدقة سنتين ، كما أنه ﷺ كان يقترض من الأعزاء حتى يجبي المال العام فيقوم بسداد القرض .

ومن ناحية أخرى ، فقد تحقق فائض في حقوق بيت المال تزيد عن نفقاته في عهد عمر بين الخطاب نتيجة للفتوحات الإسلامية ومن ثم زيادة تحصيل الفرائض المطلوبة ، الأمر الذي كان محل خلاف في الرأي بين ما إذا كان يدخر كاحتياطي ينفق توصلا لإحداث توازن في الميزانية أم لا .

وعليه يمكن القول أن الفكر المالي الإسلامي سبق الفكر المالي المعاصر

(١) انظر عبد الوهاب خلاف ، السياسة الشرعية أونظام الدولة الإسلامية في الشئون الدستورية أو الخارجية والمالية ، الطبعة السلفية ١٣٥٠ هجريه .

(٢) انظر أبو عبيد (القاسم بن سلام) ـ الأموال ، تحقيق محمد خليل هراس ، مكتبة الكليات الأزهرية ، الطبعة الأولى ، ١٩٦٨ ، صفحة ٧٧٧ .

في فكرة التوازن الإقتصادي العام التي سلفت الإشارة إليها .

ونشير بعد ذلك بإختصار إلى أسس تقدير الإيرادات والنفقات العامة في الموازنة العامة الإسلامية .

أسس تقدير الإيرادات والنفقات العامة في الموازنة العامة الإسلامية :

يمكن أن نشير بإختصار إلى هذه الأسس وذلك كما يلي [(١)] :

أولا : أسس تقدير الإيرادات العامة :

يتم تقدير الإيرادت العامة في الموازنة العامة الإسلامية طبقًا للأسس الآتية :

١ - الإلتزام بما حددته النصوص القرآنية والأحاديث النبوية من مصادر للإيرادات ، وكذلك شروط التحصيل والسعر وغير ذلك من الأحكام وذلك فيما وردت فيه نصوص صريحة ، أما فيما لم يرد فيه نص صريح فباب الإجتهاد مفتوح أمام ولي الأمر .

٢ - يساعد الإرتكاز على الأساس العقدي للسياسة المالية الإسلامية على حسن وسهولة تقدير الإيرادات ، فالمسلم يحرص على طهارة أمواله ومن ثم يحاول أن يخرج كل ما عليه من زكاة وغيرها مما هو مكلف به ، كما أن هذا الأساس العقدي وما ينطوي عليه من عدل ومساواة يجد القبول لدى غير

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور السيد عطية عبد الواحد ، مبادئ وإقتصاديات المالية العامة دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ ، صفحة ١٥٨٩ وما بعدها .

- دكتور غازي عناية ، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي دراسة مقارنة ، دار الجيل ، بيروت ، ١٩٩٠ .

المسلمين كذلك .

٣ ـ يحافظ الإسلام على الأصول الإنتاجية ومن ثم أعفاها من الإلتزامات المالية المقررة على غيرها ، وفي هذا أعفى الإسلام الإبل والبقر العوامل من فريضة الزكاة باعتبارها أصولا إنتاجية في المجتمع .

كما أعفى الخيل من فريضة الزكاة باعتبارها وسيلة أساسية في الحرب في صدر الإسلام ، ويمكن لأهل الاجتهاد القياس على ذلك ويقرروا إعفاء ما يماثلها من أموال ما دامت تشكل طاقة إنتاجية وبنية أساسية للمجتمع .

- **المقدرة التكليفة من وجهة نظر الإسلام :**

يعتقد بعض فقهاء المالية العامة فيما يتعلق بنظرية الضريبة أن آدم سميث هو من سبق إلى وضع قواعد الضرائب الحديثة ومنها قاعدة العدالة الضريبية التي تتحقق من خلال مراعاة المقدرة التكليفية للممول .

والواقع أن الفكر المالي الإسلامي سبق آدم سميث في ذلك بوقت طويل، ذلك أن قاعدة العدالة يرتكز عليها التشريع الإسلامي ، يقول تعالى: ﴿لا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلاَّ وُسْعَهَا﴾ (البقرة : ٢٨٦) ، وعلى هذا الأساس فإن الفكر المالي الإسلامي يراعي المقدرة التكليفية للممول سواء كان مسلمًا أم غير مسلم ، وتؤكد ذلك بعض الشواهد منها :

أ ـ توجيه الرسول ﷺ لمن يقوم بالخرص « **خففوا الخرص فإن في المال الوصية والعرية والواطئة والنائبة** » .

فهذه دعوة رسول الله ﷺ إلى مرعاة طبيعة الإيراد وما قد يتعرض له من نوائب أو كوارث تنقص من قيمته .

ب ـ كذلك ما قاله سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى حذيفة بن اليمان وعثمان بن حنيف بعد عودتهما من مهمة تقدير الخراج على أرض

العراق قائلا لهما : كيف فعلتما ، أخاف أن تكونا حملتما الأرض بما لا تطيق ، قالا حملناها أمراً هي مطيقة ما فيها كثير فضل ..» .

فعند تقدير خراج الأرض فينبغي أن يقدر بما يناسب حال المال الذي يفرض عليه وهي الأرض .

جـ ـ ويؤكد ذلك ما قاله أبو عبيد : وهذا عندنا مذهب الجزية والخراج إنما هما على قدر الطاقة من أهل الذمة .

ويضيف أبو عبيد قوله : « إن عليهم الزيادة كما يكون لهم النقصان » وإذا كان هذا هو الحال لغير المسلمين ، فإن الأمر لا يقل عن ذلك بالنسبة للالتزامات المقررة على المسلمين .

هذا وتنطبق بقية القواعد مثل : اليقين والملاءمة والإقتصاد في التحصيل على الإيرادات الإسلامية أيضًا ، من ناحية وضوح الأحكام المتعلقة بالالتزامات المالية، ووضوح تحديد هذه الإيرادات وسعرها وطريقة تحصيلها .

فمثلا قاعدة الملاءمة أي مناسبة فرض الزكاة نجدها ممثلة في قوله تعالى : ﴿وَآتُوا حَقَّهُ يَوْمَ حَصَادِهِ﴾ .

ثانيا : أسس تقدير النفقات العامة :

كما جاء في أسس تقدير الإيرادات العامة ، فإن إرتكاز النفقات العامة كذلك على الجانب العقدي قد ساعد على أن يتم الإنفاق العام في الأوجه التي حددتها النصوص التشريعية ، فإذا كان كل إيراد له مصرف محدد فإنه ينبغي أن ينفق فيه كأموال الزكاة وخمس الغنائم .

وفي حالة عدم وجود نصوص تحدد مصرفًا محدداً للإيراد العام ، فالأمر متروك للإجتهاد في تقدير أوجه الإنفاق في المصالح العامة للمسلمين مع مراعاة البدء في الأهمّ منها وعدم التفريط في نوع مما خصه الله بالنص عليه،

ويكفي القول أن حق الله يرادف حق المجتمع ، وفي سبيل الله يرادف في سبيل المجتمع والمصلحة العامة ، ومن هنا تشترك الموارد المالية في هذا المصرف .

ومن ناحية أخرى ، فإن من الضروري أن يوجه الإنفاق العام أولا للوفاء بالضروريات وهي التي لا بد منها للقيام بمصالح الدين والدنيا حيث أن الإخلال بها إخلال بباقي المصالح ، ثم يأتي في المرتبة التالية إشباع الحاجيات ، لأنه إذا لم تصل الدولة إلى إشباعها فسيصيب بعض أفراد المجتمع الحرج والمشقة .

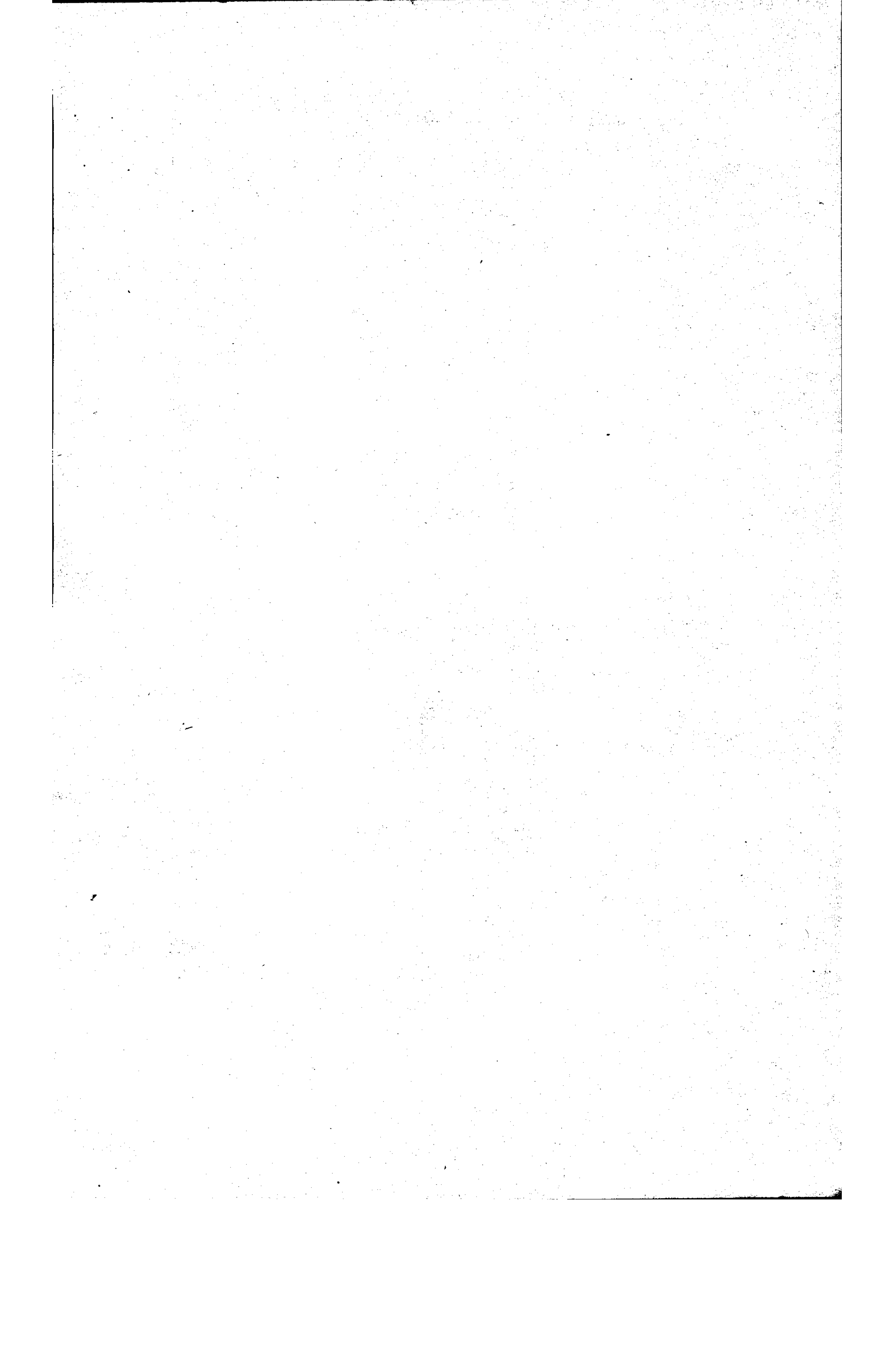
أما المرتبة الأخيرة فيتم توجيه الإنفاق العام معها لإشباع التحسينات أو الكماليات ، وهي التي ترفع عن المجتمع الحرج والمشقة وتهيء لأفراد هذا المجتمع الأخذ بما يليق من محاسن العادات .

وتجدر الإشارة إلى أن الأساس العقدي للسياسة المالية الإسلامية تفرض على ولي الأمر أن يتبع الرشد الإقتصادي في إجراء النفقات العامة ، ومن ذلك أن يتم تخصيص جانب منها للإنتاج والاستثمار دون أن توجه هذه النفقات العامة للوفاء بالأغراض الإستهلاكية فقط ، وفي هذا يقول تعالى : ﴿هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا﴾ (هود : ٦١) ، وطلب عمران الأرض جاء على سبيل الوجوب من الله تعالى ، وما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب .

ومن ناحية أخرى ، فإن معنى إستعمركم يعني الإقبال على الخير والإمتناع عن الشر ، وبهذا فإن عمران الأرض يتضمن كل أنواع التنمية التي ترتقي بالأمة سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي .

وفضلا عن ذلك ، فإن عمران الأرض يعتبر هدفًا متضمنًا في الهدف النهائي وهو العبادة ، ذلك أن كل من يعبد الله لابد له أن يعمر الأرض

وبالتالي يؤدي حقوق ذلك ، وفي هذا فعمران الأرض كعبادة يمثل أكبر محرك يمكن أن يدفع بقوى التقدم الاقتصادي للأمام ، وتوفر أرضية صلبة وخصبة لإنطلاق طاقات الإنسان .



فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة
ـ التقسيم الوظيفي للنفقات العامة	٦١
المبحث الثاني : التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة	٦٣
أولا : النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة أو التحويلية	٦٤
ـ تطبيقات على بعض أنواع النفقات الحقيقية والتحويلية	٦٧
ـ أهمية النفقات الناقلة أو التحويلية	٦٩
ـ صور النفقات الناقلة أو التحويلية	٧٠
ـ الأهداف الاقتصادية للإعانات	٧٥
ثانيا : التقسيم الوظيفي للنفقات العامة	٧٦
ثالثا : النفقات العادية والنفقات غير العادية	٧٧
الفصل الثالث : نطاق النفقات العامة	٨١
المبحث الأول : ظاهرة التزايد المطرد للنفقات العامة	٨٢
أولا : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة	٨٤
ثانيا : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة	٨٦
المبحث الثاني : حدود النفقات العامة	٩٢
أولا : قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة : الطاقة الضريبة :	٩٣
محددات الطاقة الضريبية	٩٤
ثانيا : ضرورة المحافظة على قيمة النقود	٩٧

الموضوع الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع الصفحة

الموضوع الصفحة

الموضوع الصفحة

الموضوع | الصفحة

الموضوع — الصفحة

دار الأصدقاء للطباعة والنشر
بالمنصورة
ت ٣٢٩٠٧٦٠

تم الصف والإخراج الفني
بمركز الصفا للكمبيوتر
منية سمنود - دقهلية
ت : ٠٤٠/٢٩٧٦١٣٧

